“动员之手”
——驻村工作队的组织形态研究

The Hand of Mobilization
A Study on The Organizational Formation of Work Team

版权页

自　序

人生实偶然，必然在其中。说到对工作队进行学术研究，也是源于一个偶然的机会。那是 2019 年夏季，在导师和朋友所提供的调研机会面前，我盛情接受邀请而踏上了开展工作队研究的这艘“小船”。没想到一眨眼的工夫，时间已经来到了 2024 年，在此著作付梓之际，回想起当时的诸多调研场景仍旧历历在目，自然不思难忘，也特别感激当时他们给我提供的机会！

不过，这终究不是我对工作队进行学术研究并写作出这本著作的原因和动力。在这个时代的巨变之下，国家和社会的持续繁荣都是有其细微的根基的，而一个人的成长和发展也自不必说。至于这本著作的出炉，当然也有着其微妙的过程。自那次调研以后，我收获颇丰，也开始逐渐地积累起不少关于工作队研究的文献和资料，在一边阅读、翻阅的同时，也在一边构思、写一些文章来寻求发表，毕竟人在屋檐下也不得不为这可怜、零星的五斗米而折一下腰。然而，最初写出的关于工作队的组织起源和发展的文章投稿多次却都石沉大海，这不得不让我审视起“学术种姓的制度化”及其环境的日益逼仄，哀伤起作为一个名不见经传的渺小教师的无助和无奈。

当然，我也得承认，自己其实还是一个内心对学术研究和阅读充满着强烈热情和激情的小小学人。可怜、零星的那五斗米是赚不到了，不过，

“采菊东篱下，悠然见南山”的那份豁达和热爱仍余温尚存。所以这些年来在一边阅读和思考，一边忙于俗务和生存的间隙，我没有停下自己对工作队研究的关注和反思。反而从这些零星、碎片但又持续的阅读和思考里，我愈发觉得工作队的建立和发展其背后有着国家官僚化的作用或“影子”；尤其是在新时代的巨变中，工作队在普遍的使用并派遣到农村基层，发挥了很大的国家治理的作用。因此，在头脑中对工作队展开一次全面、深入的研究就逐渐浮上我心。

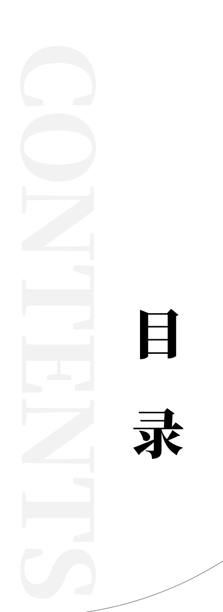
自德国思想家马克斯·韦伯提出现代官僚制是“理性的牢笼”这个论断以来，20 世纪以来的现代文明国家就是理性的官僚制所建设和推动的产物，所以无论是哪个现代国家，理性官僚制的发达和干预作用都是较为明显的。但是它是“牢笼”啊，在这样一个方方面面都由官僚制所推动和指挥的“牢笼”里生活，人是会渐生疲惫感、焦虑感、无力感和虚无感的，而且人也会在理性官僚制下渐变为机械的人和异化的人，就像一个“木偶”一样被提线摆布，以至于社会生活的生机和活力以及人作为人的真实、自主和自由在慢慢地消退，尽管每个人看到的世间繁华和热闹依旧，但那些是人真实想要的吗？真实和自由在时代巨轮的加速滚动之下，正变得越来越稀缺而不可得。而且随着 AI 时代的到来，如果由理性的官僚制来规划和定制人的 AI 生活，那么 AI 生活又会不会是下一个高度智能化的“牢笼”呢。

所以，对工作队进行研究其实就是对这个理性的官僚制所进行的微观剖析，因为工作队是“动员之手”，更是国家官僚行政体系的“权力之手”。工作队得以建立、发展和派遣到各地都离不开官僚行政体系的设计、规划和安排，以致各地的基层治理既能走上正轨，但又会陷进运动式治理、官僚主义和形式主义的困境。这便是工作队值得深入研究之所在。后来经过

仔细的思考，认为从工作队的组织形态来研究较为合适，因为工作队就是一个“麻雀虽小五脏俱全”的行政动员组织，所以对其进行组织形态上的全面、深入分析比较能揭示出官僚行政体系的“变身”或衍化，并厘清其背后运作的权力逻辑。

最终，我在抱着一颗热忱的思考之心，在思前想后之中，才决心以著作的形式独立完成这项研究。虽然学术研究不易，但是尽我所能、所思、所想和所力，这项研究终于还是在较短的时间里得以全部完成并呈现了出来。我深知学术研究的挂一漏万之处不胜其多，然而，此书的发表乃是我的真挚和热情所幻化成的心血和结晶，所以发表之后若存在不当之处或纰漏，烦请阅读者或友人们批评和见谅。当然，这项研究可能不是我进行独立的学术研究的终点，相反这可能只是一个开始。因为在完成这项研究之后，我愈发觉得，工作队其实就是理性官僚制背后的权力结构和权力意志的代表或体现，因而继续研究像这样的对象，或者继续对这样的对象所代表的权力结构和权力意志进行批判性研究，仍会是我不竭的动力之源。

人是不能生活在由权力所建构的理性的牢笼里的，否则两千多年前，希腊哲学家柏拉图所提出的“洞穴隐喻”便一语成谶。因此，要想回归到人的真实的生活、自由的生活和自主的发展状态，人就需要对一切权力所建构的组织、制度乃至对象进行抗争并保持批判，否则人终将为人自己所束缚，人终将为人自己所奴役，永远也只是“洞穴之人”。法国思想家卢梭说过：“人生而自由，却无往不在枷锁之中。”这枷锁，便是由人之权力所打造的。所以要打破枷锁，那就永远保持愤怒和批判吧！



目录

图表目录

图

表

| 第一章 |

导 论

一、从动员革命到革命动员

“漫长的革命”与“短世纪”是20世纪中国最显著的特质[①]，更进一步地说，在20世纪的中国，革命不仅塑造了现代中国的独特气质，而且也成为致使中国发生翻天覆地的发展和变化的根本动力。然而，这一拥有巨大能量的动力在一百年前的产生却始于历史的微末之中。

一个名叫孙中山的革命家是这一历史动能的开创者。自孙中山投身革命后，他始终遭到清庭的追杀，一直在海外奔波并从事革命活动，以至于革命的动员和活动都是依靠着出门在外的家人朋友、华侨、会党、日本人、留学生等等群体和团体给予帮助和支持[②]。个人自身的力量在发起革命活动时是十分有限的，所以孙中山依靠中国传统政治型会社[③]的基础建立起“兴中会”这一革命政治团体来推动革命活动的开展和扩散。随后通过一系列整合和调整，当时越来越多的革命团体联合在一起而组成同盟会，革

[①] 这一观点由思想史学者汪晖提出，参见汪晖.《世纪的诞生：中国革命与政治的逻辑》，北京：生活·读书·新知三联书店，2020年。

[②] 参见史扶邻.《孙中山与中国革命》，丘权政，符致兴译，太原：山西人民出版社，2010年。

[③] 政治型会社的概念来自历史学者陈宝良，参见陈宝良.《中国的社与会》，北京：中国人民大学出版社，2011年，第29页。

命的组织和成员力量也变得越来越大。同盟会这一团体的革命目标更加明确、组织更为严密，一跃成为当时发育相当成熟的革命政治组织，它通过办报纸控制舆论，组建自己的军队来为革命起事做准备[①]。自此，革命性的组织团体成为了动员革命的主体和力量。

辛亥革命成功后，“革命军起，革命党消”[②]成为当时各派政治势力最为关注，并且是促成中国政制近代转型的政治呼吁和议题，但是囿于孙中山为首的革命党人的政治利益和思想认识的滞后，导致他们“不断革命”和“继续革命”的思想认识仍旧延续，且对现代政党政治热情不高，通过以军事干预政治、以同盟会控制参议院改总统制为内阁制、继续从事暗杀活动等方式从而引发了袁世凯为首的北洋政府的军事独裁恶行[③]，最终民国早期现代议会政治在北洋政府的军事独裁下化为“泡影”。而孙中山为首的革命党人尽管改组同盟会为国民党，但为了武装倒袁仍旧继续以“革命”作为必生之使命，国民党的“革命性”和“革命化”日趋增强，以至于回归现代政党政治几乎可能，相反，国民党一党专制的倾向愈发强烈而在日后成为现实[④]。

既然“革命”的使命尚未达成，那么因“革命”而起的动员活动就还得继续。国民党通过改组整顿，成为当时中国政治力量最强大、组织最严密、成员最多的革命政治组织。与此同时，中国共产党也因新的革命理念和革命实践的传播（即马克思主义观念和苏俄革命的影响）而得以成立，尽管作为另一种类型的革命政治组织的共产党起初力量弱小，但是他们在

---

① 政治型会社的概念来自历史学者陈宝良，参见陈宝良.《中国的社与会》，北京：中国人民大学出版社，2011 年，第 74–75 页。

② 这是章太炎提出的政治主张，目的是在辛亥革命后消除以推翻政权为职志的“革命党”，而建设依托议会舞台的现代政党，相关解释参见杨天宏.《政党建置与民国政制走向》，北京：社会科学文献出版社，2008 年，第 7–9 页。

③ 同上，第 31–35 页。

④ 同上，第 43–48 页。

革命动员上却是动能十足。自 1927 年大革命失败后，国共两党正式决裂，他们在各自革命之使命的召唤下开启了长时间的相互斗争，在革命动员上也展开着激烈的竞争。

两个革命政党在革命动员上的竞争主要在城市和乡村同时展开，且主要针对城市的工人与知识青年和学生群体以及乡村的农民群体发起了各具特色的基层组织[①]，诸如工会、农会、学生青年团等基层动员组织的建立成为了革命动员的有力武器。最终经过二十多年的斗争，中国共产党凭借着军事胜利和广大地区基层群团组织普遍动员的优势一举击败了国民党，统一了全中国并建立起新的国家。然而，新中国的建立并未让“革命”就此停息，反而在当时国内外严峻的政治、经济和外交形势下，开国领袖毛泽东为了促进中国的快速现代化，在政治、经济和文化领域持续以革命动员的方式进行着国家和社会建设[②]，为此，党及其社会各界的党政群团组织纷纷走向基层开展工作动员。自此，这种利用党政各界群团组织开展工作动员的模式在建国之后各个时期被普遍采用。

从动员革命到革命动员、直至当下的各种治理动员，政党、政府及其各界群团社会组织或团体都是动员的重要主体和力量，它们在历史各个时期都促进了基层动员的发展和作用，完成了革命动员、政治动员和治理动员的各种目标和任务。但是，还有一类基层动员组织却隐藏于历史的面纱之后，这就是驻村工作队。驻村工作队是中国共产党自革命以来就已经掌握和运用的一种重要组织治理方式[③]。早在井冈山革命时期，领袖毛泽东

[①] 相关的具体阐述可参见潘沛.《变化政治秩序中的社会运动》，香港：华夏人文出版社，2024 年，第 37–44 页。

[②] 参见宋捷.《中国革命的现代变奏：毛泽东革命思想研究》，北京：社会科学文献出版社，2015 年。

[③] 参见 Elizabeth Perry. “Work Team”, in Christian Sorace, Ivan Franceschini and Nicholas Loubere ,eds., *Afterlives of Chinese Communism: Political Concepts from Mao to Xi*. Canberra: ANU Press and Verso Books, 2019.

就提出军队并不是为了单纯的打仗而打仗，还要积极宣传、动员、组织、武装和帮助群众去建设革命政权，这才是红军存在的意义，所以军队不但是一个战斗队，更是一个主要的工作队[①]。自此，驻村工作队便融入到了中国共产党治理国家与社会的历史进程之中，成为党开展政治动员和工作动员的重要组织治理形式。

中国共产党驻村工作队是一种重要的基层动员组织，它可以被称之为党的“动员之手”。众所周知的是，中国共产党自其诞生以来就是一个动员型政党，因此，其运动动员的本性自革命时期一直到当下的国家和社会的治理过程中都不曾改变或消退过[②]，所以中外学界对中国共产党的动员能力、动员机制、动员策略、动员技术和动员模式等方面做了大量的研究[③]。这些研究揭示了中国共产党的动员之貌，但同时也暴露出一些关键性的问题。

一是在幅员辽阔、地广人多的中国大地，中国共产党要实现在基层社会的革命动员或政治动员其实并不会全部、直接地下沉并作用于这些偏远落后的地方或基层，而即使直接下沉去发挥动员作用也肯定存在着一定的

[①] 参见毛泽东.《毛泽东选集》(第 1 卷)，北京：人民出版社，1991 年，第 86 页。

[②] 从改革前的各种革命运动、政治运动到改革后的运动式治理都表明，中国共产党的动员本性没有退却或被抛弃。参见叶敏.“从政治运动到运动式治理——改革前后的动员政治及其理论解读”，载于《华中科技大学学报》(社会科学版)，2013 年第 2 期，第 75–81 页。

[③] 可参见李里峰.“土改中的诉苦：一种民众动员技术的微观分析”，载于《南京大学学报》(人文社会科学版)，2007 年第 5 期；李斌.“政治动员及其历史嬗变：权力技术的视角”，载于《南京社会科学》，2009 年第 11 期；张孝芳.《革命与动员：建构“共意”的视角》，北京：社会科学文献出版社，2011 年；张宏卿.《农民性格与中共的乡村动员模式：以中央苏区为中心的考察》，北京：中国社会科学出版社，2012 年；丸田孝志.《革命の儀礼：中国共産党根拠地の政治動員と民俗》，东京：汲古書院，2013 年；徐彬.《抗日战争时期中国共产党政治动员研究》，北京：中国社会科学出版社，2013 年；杨小明.《新中国成立以来中国共产党的政治动员研究》，北京：中国社会科学出版社，2014 年；钟日兴.《乡村社会中的革命动员：以中央苏区为例》，北京：中国社会科学出版社，2015 年；邓美英.《中央苏区政治动员研究：1927–1937》，北京：中国社会科学出版社，2021 年等。

动员距离[1]，不可能同时同地、整齐一致地完成既定的动员目标或任务，那么为了消弭因动员距离而产生的时空间隔和为了完成任务或目标而出现的差池，这就需要党派出更多的基层动员组织或主体去下沉到那些偏远落后的地方或基层，因此，关于中国共产党的动员研究忽视了中国共产党所组织和利用的新的、更广泛的基层动员主体或组织。二是既然中国共产党其实无法全部、直接地下沉到偏远落后的地方或基层，那么关于中国共产党的动员研究就也不是铁板一块了，并不是所有的基层动员都是依靠党组织来完成或推动的，像驻村工作队这样的基层动员组织其实就成了党的“动员之手”去具体地负责和实施基层动员，因此，深入分析关于中国共产党的动员研究所忽略的驻村工作队这一基层动员组织就显得十分重要。三是中国共产党的动员并非都是强制性的，它也有规范性和功利性的一面[2]，具体而言，动员不只是为了革命和政治，它也是一个资源传递与资源获得市场价值回报的社会经济过程[3]，因此，关于中国共产党的动员研究也忽视了动员过程中资源传递和经济回报的一面，过度关注于革命和政治动员中的动力、技术、策略乃至动员的破坏性一面。而通过动员解决地方或基层的资源积累与日益增长的集体性诉求[4]恰恰就是驻村工作队的独特之处。

面对这些关于中国共产党的动员研究所忽视的关键性问题，研究驻村工作队就变得具有独特价值和意义了。作为中国共产党的“动员之手”，

---

[1] 这一概念借鉴于社会学的社会距离（Social Distance），但与社会距离来表示人与人之间社会关系的亲疏远近不同的是，动员距离（Mobilization Distance）在这里主要是指动员主体与动员对象（或动员客体）之间的空间和时间间隔。

[2] 学者埃奇奥尼把一个团体或组织的动员类型按照资源或资产分为了强制性（包括武器、军队、控制技术等）、功利性（包括商品、信息服务、钱等）和规范性（包括忠诚、责任和义务等）三类，参见 Charles Tilly. *From Mobilization to Revolution*. New York: Random House, 1978, pp.69.

[3] 参见 Charles Tilly. *From Mobilization to Revolution*. New York: Random House, 1978, pp.69–78.

[4] Ibid, pp.73.

驻村工作队贯穿于中国共产党漫长的革命历史之中，同时也活跃于当下中国国家治理的现代化进程里，那么驻村工作队究竟具有怎样的面貌，它的组成、演变、动员机制以及所发挥的作用和影响究竟是怎样的，下面就对此进行文献性的整理和回顾。

二、“动员之手”的研究回顾

作为中国共产党在地方基层的“动员之手”，国内外学界对驻村工作队的研究主要在两大领域展开。首先，在政治史领域，早在中央苏区革命时期，工作队制度就已得到具体落实[①]，随后在各个历史时期，诸如土改工作队、民族工作队、妇幼卫生工作队、合作社工作队、“四清”工作队等多种形式的工作队陆续产生。而对驻村工作队的研究大都以重大的革命历史事件为依托，像土改历史就形成了较多的历史和纪实性文献[②]，这些纪实性文献都详细描述了工作队的工作过程和细节。同时，有些文献进一步以土改为中心研究了国家建构或土地制度与乡村社会的关系[③]，其中驻村

[①] 参见庞振宇.“苏区时期的工作队制度及其实践”，载于《党的文献》，2021 年第 2 期。

[②] 参见韩丁.《翻身：中国一个村庄的革命纪实》，韩倞译，北京：北京出版社，1980 年；韩丁.《深翻：中国的一个村庄的继续革命纪实》，《深翻》翻译校订组，北京：中国国际文化出版社，2008 年；伊莎白 · 柯鲁克，大卫 · 柯鲁克.《十里店：中国一个村庄的革命》，龚厚军译，上海：上海人民出版社，2007 年；伊莎白 · 柯鲁克，大卫 · 柯鲁克.《十里店：中国一个村庄的群众运动》，安强，高健译，上海：上海人民出版社，2007 年。

[③] 参见李里峰.“工作队：一种国家权力的非常规运作机制——以华北土改运动为中心的历史考察”，载于《江苏社会科学》，2010 年第 3 期；王瑞芳.《土地制度变动与中国乡村社会变革》，北京：社会科学文献出版社，2010 年；张宏卿.《乡土社会与国家建构：以新中国成立初期原中央苏区的土改为中心的考察》，北京：中国社会科学出版社，2016 年；李里峰.《土地改革与华北乡村权力变迁：一项政治史的考察》，南京：江苏人民出版社，2018 年；耿磊.“继续革命与乡村变革：华北解放区的工作队（1946−1949）”，载于《党史研究与教学》，2018 年第 4 期；黄波粼，朱子劼.“新区土改工作队的构建与保障——以上海郊区为个案（1950−1951）”，载于《党史研究与教学》，2020 年第 2 期；何志明.“1950 年代初期新区乡村干部的生成逻辑——以土改工作队为中心的考察”，载于《史林》，2022 年第 5 期；黄波粼.“中国共产党土地改革工作队研究述评”，载于《党史研究与教学》，2023 年第 2 期。

工作队在代表国家去变革地方或乡村社会中发挥了重要的动员作用。而像社会主义建设时期的"四清"运动历史，不少文献也对此做了详实的历史描述和记录[①]，其中工作队在"四清"运动中也发挥了重要的动员作用。以至于针对党在不同历史时期根据不同的工作重点和任务而派遣的多种形式的工作队，形成了一些对工作队的由来、构成、工作内容、运行情况以及作用和影响进行历时性研究的梳理和经验总结[②]。

其次，在国家治理领域，早在上世纪九十年代，党的总书记、国家主席习近平就曾在主政福建省时期积极尝试并创新农村工作机制，由市里向农村积极选派各类干部从事基层工作和任务[③]，这可被视为是党向农村选派精准扶贫工作队的前身。随后在中国走向全面建设小康社会的关键阶段，

---

① 参见 Richard Baum. *Prelude to Revolution: Mao, The Party and the Peasant Question 1962–1966*. New York: Columbia University Press, 1975；John P. Burns. "Peasant Interest Articulation and Work Teams in Rural China: 1962–1974", in Godwin C. Chu, Francis L.K. Hsu ,ed., *China's New Social Fabric*. London: Routledge, 1983；戴安林.《湖南四清运动史》，北京：研究出版社，2005 年；郭德宏，林小波.《四清运动实录》，杭州：浙江人民出版社，2005 年；刘彦文."'四清'运动研究的现状与思考"，载于《石家庄学院学报》，2009 年第 1 期，"'四清'工作队队员人次考"，载于《当代中国史研究》，2009 年第 2 期；华东师范大学中国当代史研究中心编.《细峪公社"四清"运动代表会记录·生产科长的"四清"材料》，上海：东方出版中心，2012 年；林小波，郭德宏.《"文革"的预演："四清"运动始末》，北京：人民出版社，2013 年；祝伟坡.《微观历史：1957–1965》，北京：商务印书馆国际有限公司，2013 年；王永华.《"四清"运动研究——以江苏省为例》，北京：人民出版社，2014 年。

② 参见刘金海."工作队：当代中国农村工作的特殊组织及形式"，载于《中共党史研究》，2012 年第 12 期；Elizabeth Perry. "Work Team", in Christian Sorace, Ivan Franceschini and Nicholas Loubere ,eds., *Afterlives of Chinese Communism: Political Concepts from Mao to Xi*. Canberra: ANU Press and Verso Books, 2019；裴宜理."工作队：苏联经验的中国化"，赵寒玉译，载于《中国学术》(总第 43 辑)，刘东主编，北京：商务印书馆，2019 年；李媛媛，侯小童."从土改到乡村振兴：农村工作队的研究回顾与议题前瞻"，载于《山东农业大学学报》(社会科学版)，2021 年第 1 期；张文政，张凡."中国共产党驻村工作队制度的历史变迁与实践逻辑"，载于《重庆工商大学学报》(社会科学版)，2023 年第 2 期。钟海，张裕欣."中国共产党农村工作队制度的演变历程、演化逻辑与演进经验"，载于《岭南学刊》，2024 年第 1 期。

③ 参见习近平."努力创新农村工作机制：福建省南平市向农村选派干部的调查和思考"，载于《求是》，2002 年第 16 期。

驻村工作队被大规模地组织和派遣到了广大偏远、落后的地区开展集中性的脱贫攻坚工作。于是学界对工作队的研究不断涌现，目前对工作队的研究主要集中在四个方面：一是研究工作队的政策执行和运行逻辑，一些研究侧重于分析工作队的政策执行状况、总结工作队的运行逻辑[①]，试图建构出工作队在精准扶贫中的运作机制。二是研究工作队的工作成效或影响，一些研究侧重于分析工作队的各种工作效果和作用[②]。三是研究工作队中的重要成员即"第一书记"在精准扶贫中的互动、作用和困境，一些研究侧重于分析驻村"第一书记"的权责匹配冲突、被村镇干部排斥和共谋等结构性与互动性的过程和问题[③]。四是研究工作队的组织、运行及其与乡

[①] 参见李博，左停."精准扶贫视角下农村产业化扶贫政策执行逻辑的探讨——以Y村大棚蔬菜产业扶贫为例"，载于《西南大学学报》(社会科学版)，2016年第4期；刘伟，边东东."产业扶贫政策的实践逻辑——对B县四个驻村工作队的比较分析"，载于《江苏社会科学》，2019年第2期；丁辉侠."驻村帮扶工作队的运行机制与贫困治理绩效评价：以河南省D市为例"，载于《治理现代化研究》，2019年第3期；钟海."超常轨化运行：驻村工作队的角色塑造与运作逻辑——基于陕南L村的田野调查"，载于《求实》，2020年第3期；黄改，李斌."制度化解、场域融入、情感嵌入：嵌入理论视角下驻村工作队的实践逻辑"，载于《湖北行政学院学报》，2021年第5期；王晓宾，马华."全面推进乡村振兴背景下组团帮扶机制研究——以粤东J县驻镇帮扶工作队为例"，载于《暨南学报》(社会科学版)，2022年第8期。黄改，李斌."中国式脱贫攻坚实践：驻村帮扶工作队治贫的单位逻辑与行动策略研究——以湖南省P镇为例"，载于《求实》，2023年第4期。

[②] 参见葛志军，邢成举."精准扶贫：内涵、实践困境及其原因阐释——基于宁夏银川两个村庄的调查"，载于《贵州社会科学》，2015年第5期；葛笑如，刘祖云."工作队驻村帮扶引发的扶贫场域解构及再结构化研究"，载于《理论与改革》，2018年第6期；金慧，余启军."精准扶贫背景下驻村工作队的文化扶贫作用与机制构建——以湖北通城县H村Z大学驻村工作队为例"，载于《湖北社会科学》，2019年第8期；丁建彪，张善禹."驻村工作队在农村贫困治理中的多重功能"，载于《社会科学战线》，2021年第8期；张凡，张文政."驻村工作队在乡村治理中的功能研究——基于西北Y村的实地调研"，载于《行政与法》，2022年第12期。

[③] 参见许汉泽，李小云."精准扶贫背景下驻村机制的实践困境及其后果——以豫中J县驻村'第一书记'扶贫为例"，载于《江西财经大学学报》，2017年第3期；尹利民，况伟."代理人抑或当家人：第一书记的双重角色与融合——基于G镇的经验"，载于《南昌大学学报》(人文社会科学版)，2018年第2期；郭小聪，吴高辉."第一书记驻村扶贫的互动策略与影响因素"，载于《公共行政评论》，2018年第4期；何阳，娄成武."精准扶贫中驻村'第一书记'的权责匹配冲突及耦合"，载于《西南民族大学学报》(人文社科版)，2019年第4期；Liao Xingmiu, Tsai Wen-hsuan and Lin Zheng-wei. "Penetrating the Grassroots: First- Secretaries in Residence and Rural Politics in Contemporary China", *Problems of Post-Communist*, Vol.20, No.2, 2020。

村的嵌入治理关系，这方面研究将工作队视为一种特殊的组织制度并对此做了初步的分析，同时分析了工作队与乡村治理的关系[①]。直至当下的乡村振兴治理阶段，为了推进乡村振兴，派遣驻村工作队到地方基层执行帮扶任务也不曾中止，对此一些文献也做了即时的分析[②]，侧重于研究工作队嵌入乡村振兴治理的效果和影响。

总之，从政治史领域和国家治理领域，上述文献研究都关注到驻村工作队对革命历史事件和当代国家治理任务的重要作用和意义，有的研究具体分析了工作队的运行机制、成效、主要驻村干部（即“第一书记”）的作用以及其嵌入乡村治理的关系和困境，但是关于工作队自身的系统性探讨和分析还尚显薄弱，这与其在革命历史事件和当代国家治理任务中所起到的重要作用与发挥的机制和影响不甚相符，尤其是工作队作为“动员之手”，它自身的组织形态具有怎样的面貌，诸如其干部队员如何选拔和流动的，以及他们接受过怎样的任务学习和培训，工作队的组织结构和组织建设如何建立和保障的，其组织纪律和组织执行又有何规定和边界，工作队在基

[①] 参见左才，曾庆捷，王中原.《告别贫困：精准扶贫的制度密码》，上海：复旦大学出版社，2020 年；李壮，李亚雄.“论精准扶贫中驻村工作队的双重联结与双轨治理——鄂西 L 镇的个案研究”，载于《社会主义研究》，2020 年第 2 期；朱新武，谭枫和秦海波.“驻村工作队如何嵌入基层治理？——基于‘访民情、惠民生、聚民心’案例的分析”，载于《公共行政评论》，2020 年第 3 期；张园林，刘玉亭.“驻村工作队与乡村精英互助作用下的乡村治理研究”，载于《人文地理》，2020 年第 4 期；曾智洪和毛霞维.“精准扶贫驻村工作队嵌入乡村社会的公共性拆解与立体化重构”，载于《云南民族大学学报》（哲学社会科学版），2020 年 5 期；邓燕华，王颖异和刘伟.“扶贫新机制：驻村帮扶工作队的组织、运作与功能”，载于《社会学研究》，2020 年第 6 期；黄改，李斌.“派驻式治理：驻村帮扶工作队助推乡村治理现代化的模式创新”，载于《湖北行政学院学报》，2022 年第 5 期。

[②] 参见匡仁相.“乡村振兴视域下驻村工作队建设路径研究”，载于《老区建设》，2021 年第 14 期；李树，陈志聪和冉征.“工作队的混合组织程度对地区乡村振兴效果的影响——来自贵州扶贫大数据的经验证据”，载于《贵州社会科学》，2022 年第 11 期；杜富海.“乡村振兴战略背景下驻村工作队嵌入式治理困境与纾解”，载于《领导科学论坛》，2022 年第 5 期；左才，范涛溢.“嵌入的绩效：乡村振兴视阈下工作队机制的实证研究”，载于《复旦政治学评论》，总第 24 辑，2022 年。

层党政组织结构中的日常工作关系和实践又是怎样的等，这些具体而关键性的问题仍旧讳莫如深、有待深入解答。作为“动员之手”，驻村工作队这一基层动员和工作组织一直贯穿于中国共产党的革命、建设及改革各时期和阶段，所以具体地分析这一“动员之手”的组织形态，系统性地探究其在各时期所发生的历时性发展和变化就变得非常重要，因为从革命动员到政治动员、再到当下的国家治理，驻村工作队之所以一直能够发挥动员的作用和影响就建立在它自身强大、稳定的组织形态基础之上。

三、革命党政体制与“动员之手”

对驻村工作队的组织形态进行研究很重要，但是在展开具体研究之前，这里有必要解释一下为什么驻村工作队这一基层动员组织会产生，换言之，这一“动员之手”是从哪里衍生而来的。因为只有明白它的产生，才能够有助于理解和加深后续对其组织形态的具体研究。

驻村工作队这一基层动员组织早在中国共产党的革命时期就已经诞生。在以毛泽东为首的朱毛红军开辟的井冈山革命根据地，“革命根据地体制”被迅速建立，它拥有一个强有力的纪律严明的党，在根据地范围内领导革命，在此过程中，党又不断地将组织力量下沉，如在地方上建立党支部、苏维埃、赤卫队、农会、合作化社等，打造出一套与上层党组织相呼应的集约化基层组织体系，进而又采取大量行之有效的动员形式，如劳动竞赛、卫生运动、扫盲学习、大生产运动等，把群众与基层组织紧密地联系在一起[①]。于是，在革命根据地，一套政党领导、深入基层、组织严密、有效动员的政党与人民高度融合、双向互构的革命党政体制[②]初步形

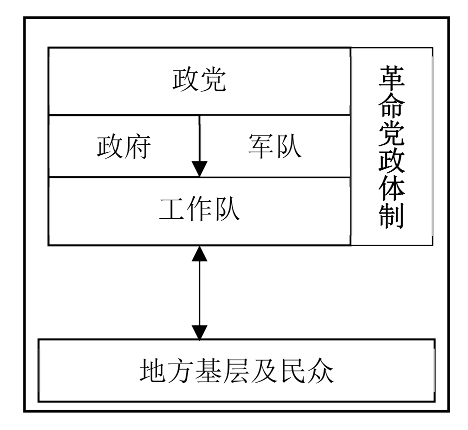
[①] 参见王若磊.“革命党政体制的形成及其逻辑：当代中国治理体制的制度渊源”，载于《浙江社会科学》，2021 年第 5 期，第 35-36 页。

[②] 同上，第 37 页。

成。

在这一革命党政体制之下，为了实现革命目标和治理任务，党对基层的动员和组织下沉有时依靠着军队作为工作队来完成，有时就临时混编党政干部组成工作队去完成，于是，工作队这一基层动员组织就此被运用了起来，所以工作队才成为革命党政体制的“动员之手”。总之，革命离不开动员，动员则建立在革命的基础之上，因此，革命党政体制与工作队是两面一体的关系，这一关系在革命形势下具有一荣俱荣、一损俱损的性质，如下图所示：

图 1–1　革命党政体制结构



来源：笔者自制。

可以看到，工作队本质上源于革命党政体制，所以它其实是体制制度的产物，只要该体制制度需要完成某一目标或任务，那么工作队就有可能被启用。因此，工作队产生自革命党政体制，是自上而下的衍生性组织。这一组织产生后同时下沉到地方基层，因而它也可以被视为是连接上层体制制度和地方基层的桥梁或枢纽[①]，当然，无论这一桥梁或枢纽如何融入

[①] 卜约翰的研究正是这样认为的，参见 John P. Burns. “Peasant Interest Articulation and Work Teams in Rural China: 1962–1974”, in Godwin C. Chu, Francis L.K. Hsu ,ed., *China's New Social Fabric*. London: Routledge, 1983。

地方基层、如何汇集基层民众的利益表达，它本质上仍旧是这一体制结构的代表，而不是自下而上的地方基层或民众的代表。

由此，做进一步推论的话，作为体制结构产物的工作队，其实也是能够实现制度化和组织化运行的，并成为一种正式的科层化组织而发挥长期和稳定的作用。这一观点与既有研究颇为不同，前述的文献研究把工作队视为是一种非正式、非常规的甚至是特殊的组织治理形式[①]，但是这种看法只是片面地看到了工作队在运作工作时的短期性和临时性，而忽视了工作队在革命之后不断为国家体制结构所使用的长期性和稳定性的一面，也忽视了工作队在队员干部的组织构成、组织资源、组织管理和组织执行等组织形态方面的科层化和官僚制度化的一面。所以不能把工作队简单地视为是一种非常规、非正式的组织，相反，革命党政体制所奠定的体制结构基础因为其路径依赖性[②]而导致工作队逐渐成为了后续国家治理的常态化、制度化的科层化组织，“铁打的营盘，流水的兵”，不断变换的反倒是工作队的干部队员们。

此外，工作队的功能或作用也不是只有单一的、自上而下的动员功能，而是随着国家治理的现代化发展与工作队组织形态的常规化和制度化完善，逐渐承担或发展出多种复合的功能或作用。如今，它既保持了既有的动员作用的本质，也成为自下而上的沟通和联系的桥梁或渠道，还成为了自上而下输送资源、下沉发展力量的枢纽，可谓作用广泛而多样。所以仅仅把它视为是单一的动员组织也是不够的，在动员之下，国家治理的各种

---

① 参见李里峰，刘金海等的研究，李里峰.“工作队：一种国家权力的非常规运作机制——以华北土改运动为中心的历史考察”，载于《江苏社会科学》，2010 年第 3 期；刘金海.“工作队：当代中国农村工作的特殊组织及形式”，载于《中共党史研究》，2012 年第 12 期。

② 经济学家道格拉斯·诺思用“路径依赖”理论成功地阐释了经济制度的演进规律，而革命党政体制也存在路径依赖问题，以至于建国后“继续革命”说、“不断革命”论不绝如缕，在这样的形势下工作队这一组织形式也不断地被使用着。

资源、发展力量和政策优惠都通过工作队这一组织形式下沉并分配到了地方基层，同时，工作队在维护地方基层稳定，重整基层党政组织上也是发挥着重要作用，因此，这些功能或作用的复合式承接和发挥也成为工作队持续不断被使用的原因之一。

最后，从国家权力的角度来看，工作队也不是国家专制权力的体现或代表。尽管迈克尔·曼把国家权力分为两种，即专制权力和基础性权力，二者都来自于国家独有的为社会提供一个领土中央控制的组织形式的能力[①]，但是革命党政体制与国家不同，它自身的革命权力是高度集中的、无限制的，也是依靠对地方基层和社会民众的频繁动员而建立和维系的，所以革命的中央集权是整体性的，也是基础性的和无限的[②]，以至于工作队作为革命党政体制的代表其实也是高度集中的革命权力的一部分，是这一革命中央集权的动员权力的具体体现。而在建国之后的国家治理过程中，工作队的持续运用也就不能被理所应当地视为是国家专制权力的“输出”，而是国家高度集权的一部分，抑或是等级式党政官僚行政体系的权力“分支”或“分权”。因此，工作队本质上也可以说是建国后等级式党政官僚行政体系的权力代表，自然它自身的组织、运作也就具有官僚行政的特征。

工作队既然来源于革命党政体制，且具有高度集权的特征，同时还有着多重功能和作用，在革命和国家治理的过程中又长期、稳定地展开着科层化和制度化的运作，那么工作队的组织形态研究也就变得极具意义和价值，因为工作队的组织形态就充分体现或展现了上述的这些特色和本质，换言之，对工作队的组织形态进行研究能加深对革命党政体制的形成的理

① 参见迈克尔·曼.“国家的自主权：起源、机制与结果”，载于《当代国家理论：基础与前沿》，郭忠华，郭台辉编，广州：广东人民出版社，2017 年，第 53-57 页。

② 法国政治思想家托克维尔在其名著《旧制度与大革命》中对革命前后中央集权的论断和阐述堪称经典，参见托克维尔.《旧制度与大革命》，冯棠译，北京：商务印书馆，1992 年。

解，并揭示和窥探当下等级式党政官僚行政体系的微观运作。

四、组织“动员之手”

由于革命形势的严酷和革命环境的逼仄，所以工作队形成了一套特殊的组织形态架构和内容，而关于工作队组织形态方面的分析又大多未能得到研究或深入关注。中国共产党早期开展农民运动的特派员机制可以被视为是工作队的前身[①]，之后无论在局部地盘（即革命根据地）还是全国性政权，工作队就此产生并成为“动员之手”，这解决了早期党组织在基层动员不足的困境，但是也带来了之后动员过度的问题[②]。然而，不管基层动员过不过度，工作队作为“动员之手”确实为中国共产党的胜利和中国国家治理的现代化推进发挥了重要的作用，因此，工作队的组织形态究竟有怎样的面貌，这一“动员之手”是如何被组织起来的，从组织形态入手来做一番深入研究是必要的。

提到工作队的组织形态，首先需要指明的是，所谓的组织形态是指在社会生态中由不同结构所形成的、在时空中的组织表现形式；其中，这些不同结构就是构成形态的元素，因而认识组织形态就需要对这些组成结构进行剖析，组成结构并不是组织结构，组织结构只是组成结构其中之一，因此，对组织形态研究就是通过对组成结构的研究来发现组织形态的演化规律[③]。所以这里对工作队的组织形态研究就是指对工作队的不同组成结

[①] 农运基层动员的特派员机制源于前苏联的经验，特派员的部署为之后工作队的运作方式勾勒出了大致轮廓，该观点可参见裴宜理.“工作队：苏联经验的中国化”，赵寒玉译，载于《中国学术》（总第 43 辑），刘东主编，北京：商务印书馆，2019 年，第 5 页。

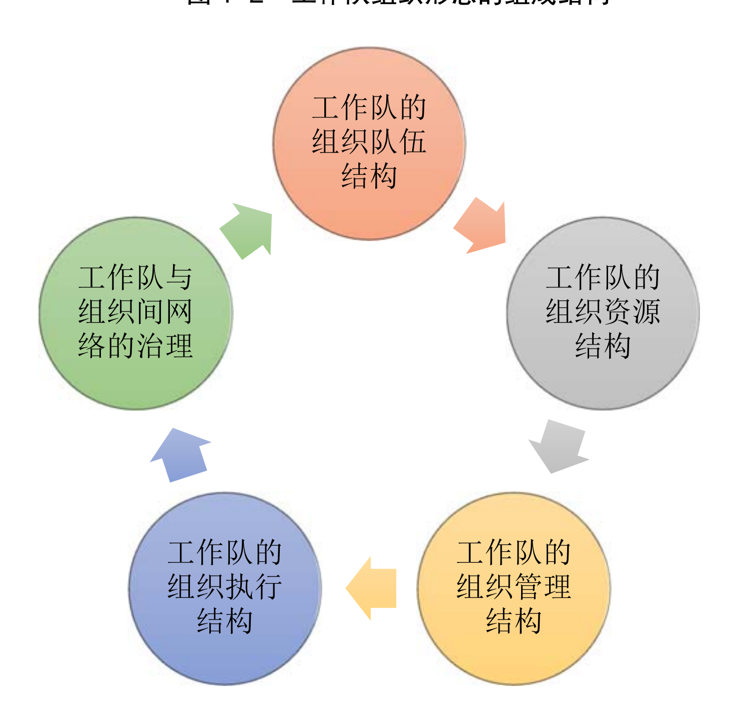
[②] 参见王奇生.“革命的底层动员：中共早期农民运动的动员·参与机制”，载于《新史学》（第七卷），王奇生主编，北京：中华书局，2013 年，第 73 页。

[③] 参见杨少杰.《进化：组织形态管理》，北京：中国发展出版社，2014 年，第 32–33 页。

构进行分析。其次，还要澄清的是它与诸如企业、政府、社会组织等一般性组织所存在的异同。在现代社会，不论是企业、学校还是社会福利机构等组织基本上都采取了科层制的等级结构和功能性的组织形式，因而组织的趋同性成为现代社会组织的普遍现象[①]。所以工作队本身也不例外，在组织结构及其功能作用上，工作队与其他组织一样也是科层化、等级式的，有着一般性的工作制度和工作保障，并且发挥着多重的或复合式的功能和作用。

然而，由于面临着多层次、多方面的压力与组织环境的多偶性和不确定性，工作队的组织形态与其他一般性组织又存在着诸多不同，而也正是这些不同塑造了工作队较为特殊的组织形态。具体而言，工作队的组织形态是从人到事进行架构并组成的，如下图所示：

图 1–2　工作队组织形态的组成结构



① 参见周雪光.《组织社会学十讲》，北京：社会科学文献出版社，2003 年，第 68 页。

来源：笔者自制。

可以看到，组织“动员之手”并不是一件轻松、容易的事情，从人、物（即组织资源）到工作执行等各方面进行架构才由此形成了工作队的组织形态，它表现为五个组成结构，即工作队的组织队伍结构、组织资源结构、组织管理结构、组织执行结构与组织间网络的治理，它们之间彼此依赖而构成了一个完整的闭环。

具体而言，工作队的组织人事是第一位的，也是基础性的，因而工作队的组织队伍结构为工作队的建立和运行奠定着可持续性的基础。可是，与一般性组织的队伍结构不同，工作队是由上下级党政干部队员混搭组成[①]，而且队伍人数众多、规模较大，所以驻村干部队员在组织层级和单位部门的来源、选派任用和轮换流动的程序与原则、学习培训和队伍激励上呈现出周期性、规模化和动态化的特质。此外，在干部队员的具体选派任用上，干部队员的组织程序和选派原则也不像一般性组织那样依赖个人能力、劳动收益、为组织做出贡献的大小来选择员工，工作队的干部队员选择是优中选优，需经过一系列组织考量和比较从中挑选出来。因此，在组织队伍结构上，工作队天然地不同于一般性组织。

其次，工作队的组织队伍结构建立以后，那就需要接着把其组织资源结构建立起来，因为组织资源随人而来又随人下沉并传递到地方基层，这是确保工作队发挥动员作用和治理功能的关键。因此，作为工作队的干部队员，其组织资源的获得路径和方式、传递机制和方式以及传递的效果就变得至关重要；每一个工作队的干部队员都需要依托自己所属的单位或组织层级来承接并获得组织资源，然后把各种组织资源带到地方基层去实施并发挥作用，以致在这一点上工作队又与一般性组织不同，工作队更像是

[①] 对工作队混合组织性质的研究可参见邓燕华，王颖异和刘伟.“扶贫新机制：驻村帮扶工作队的组织、运作与功能”，载于《社会学研究》，2020 年第 6 期。

一个资源获得者、传递者和实施者，而一般性组织的员工则更像是资源的创造者或消费者。

接着，在有了组织队伍和组织资源以后，工作队还要建立起一套稳定、严格和规范的组织管理结构，以便对工作队的干部队员和资源项目进行管理和治理。由于工作队的干部队员和资源项目来自于国家和地方的各级党政官僚行政组织，所以工作队的组织管理结构也会具有科层化、制度化的特点，工作队会建立起组织领导结构，并由其负责监督、考核和评估工作队的驻村工作和表现。同时，工作队的日常运作也会建设有一系列的组织制度规章、管理细则和工作保障机制，以保证工作队的驻村工作精准、规范并受到严格的监督控制，加之在国家任务和目标的急迫性和压力之下，与一般性组织对员工的管理不同，对工作队的组织管理会变得被非常严苛、进而使其产生组织管理上的影响。

然后，当工作队有了队伍、资源和一套便于组织管理的管理结构以后，工作队就需要积极展开驻村工作，通过规范、严格的工作来执行国家的任务和目标，因而，工作队会形成一套稳定的组织执行结构。由于工作队是由上下级党政官僚行政体系的干部混编而成，所以工作队的组织执行目标和任务会层层下达，并变得多样且精细化。而且，为了更好地推动工作队的组织执行，上级组织在各驻村工作队之间也会展开组织执行上的竞争和评比；同时，针对工作队的组织执行所出现的偏差，也会予以严肃的追责和严厉的惩处，所以与一般性组织不同，工作队的组织执行比较严格，是在一种权力意志与压力下督促工作队的工作执行。

最后，工作队被派遣到农村基层其实也就嵌入到了一个陌生的环境之中，上有上级组织领导的各种领导、监督和要求，下有村民们急需解决的各种问题和困难，左右又要面对并正确地处理与村两委的分工合作关系，所以在这种基层环境中，基于共同的国家任务和目标，工作队与这些上下

左右的组织单位就形成了组织间网络。而且，以工作队为中心，工作队与每一个组织单位的关系构成都形成一个独特的网络治理模式，推动着工作队在农村基层的工作执行。以至于这种对基层治理环境的嵌入和融合，以及工作队与基层各方网络关系的处理，又显现出工作队与一般性组织的根本不同。

总之，与一般性组织相比，工作队的组织形态较为特殊，而且其具体的组成结构也值得深入研究。工作队无论是从人（即组织队伍）、到物（即组织资源）、再到做事（即组织管理和组织执行以及组织间网络的治理），都有其自身独特的组织结构表现和安排，并依此形成了一个闭环式的工作过程，所以研究工作队的组织形态极具价值和意义，而且也正是工作队的独特组织形态才造就了其强大的动员能力和工作执行的能量。那么又该如何具体研究这一“动员之手”的组织形态，下面在展开具体研究之前将先阐明本文的研究方法和研究安排。

五、方法与研究的互构

现代社会科学研究特别强调研究方法的重要性和作用，而且着实搞笑的是，几乎发表的每篇文章或著作都要专辟章节来说明自己的研究方法或详细解释自己的方法论。面对这种浅陋的风俗，本文也概莫能外。自 17 世纪的科学研究开始，正式的方法论声明就被视为是一套修辞工具，而逐渐把方法论抬升至“神话”的地位，以至于一种研究实践若没有与之相伴的“神话”，则可能是脆弱的，是难以完成正当性辩护的，甚至难以作为一种独特的活动而为众人所知[①]，因此，方法论仿佛成为科学研究实践的“护

① 这里的方法论反思可参见史蒂文・夏平.《科学革命：批判性的综合》，徐国强等译，上海：上海科技教育出版社，2004 年，第 92-93 页。

身符”。但是这些专辟章节的方法阐述或者正式的方法论声明与具体的研究实践的关系一直都是成问题的，方法论的正当性辩护并不等于它们所为之辩护的研究实践，相反，方法论只是制造事实的技巧或手段[①]，因而我们需要从抽象的方法论规则说明转向实际的研究工作或实践。

研究工作队的组织形态即便存在着明确、具体的方法论说明，那也只能是以研究工作或实践为中心而存在，换言之，具体的研究内容及其研究实践决定着本文研究方法的使用或说明。本文没有整全或整体式的方法使用的说明，对具体研究方法的使用全赖研究实践和内容而确定与变换，这便是本文研究的方法论思想。本文相信研究方法与研究内容是紧密相关的，因而具有一种互系性（correlative）[②]。一方面，研究问题和研究内容决定着具体研究方法的使用，另一方面，研究方法的使用也仰赖于研究内容的性质与论证资料的多寡和性质，因此，研究方法和研究内容其实相互建构、互为作用和影响的。所以在对工作队的组织形态研究上，本文会就工作队的组织形态研究的每个重要部分，通过研究方法和研究内容的互构性质和特点来阐明具体研究方法的使用。

具体来说，首先，在导论部分之后，本文会先从历史政治学[③]的研究路径梳理一下工作队的组织起源和发展变化，以一个宏观的、长时段的视角分析工作队作为“动员之手”的前世今生，从中探究工作队的组织起源、发展和变化的规律或经验，所以历史政治学成为这一部分研究内容的主要方法，其中对一手档案资料的使用与对二手文献的解读和运用会成为此一

[①] 参见史蒂文·夏平.《科学革命：批判性的综合》，徐国强等译，上海：上海科技教育出版社，2004 年，第 87-93 页。

[②] 借用自学者田辰山的研究，参见田辰山.“中国的互系性思维：通变”，载于《文史哲》，2002 年第 4 期，第 10-18 页。

[③] 作为研究路径的历史政治学可以为中国政治研究提供方法论基础，具体而言，可以为研究工作队的发展变化打开连续性和统一性的视角。关于历史政治学的阐释可参见杨光斌.《历史政治学：中国政治学的范式革命》，北京：中国人民大学出版社，2023 年。

方法使用的基础。随后，针对工作队的组织队伍结构研究，本文会采取统计描述的方法，因为工作队的组织队伍结构十分庞大、多样，且由于工作队的干部队员都是来自于各级帮扶单位或部门组织、数量较多，因而为利用本文所收集到的一手资料采取统计描述的方法来分析工作队的组织队伍结构比较有利，除此之外，再辅之以访谈和个案研究方法来分析的话，那么工作队的组织队伍结构便能得到全面的揭示和了解了。

接着，针对工作队的组织资源结构，本文主要采取访谈和个案研究的方法来对调研所得到的一手资料进行处理和利用，工作队的组织资源获得和传递有着独特的路径和方式，这些都需要通过深入的实地调研和访谈才能感知和了解，所以对此一部分的组织资源结构的分析便要采取这样的方法。其次，针对工作队的组织管理结构，本文也主要采取个案研究和访谈的方法来处理和利用根据实地调研而获得一手资料，工作队的组织管理比较复杂和多样，很多管理制度、细则和程序也都需要深入实地调查才能得知和掌握，因此，个案研究和访谈方法的使用对此较为合适和合理。

然后，针对工作队的组织执行结构，工作队的驻村工作和执行也类似于一种“黑箱”，需要通过实地的调研和访谈去感知和捕获才能获得大量的具体情况和未知信息，所以对此采取个案研究和访谈相结合的方法最为合适，能够通过这一方法来展现出工作队在农村基层的组织执行情况与某些问题。最后，针对工作队与组织间网络的治理，工作队在农村基层与各方的组织网络关系是比较重要的研究部分，因而也需要通过实地的调研和访谈才能获得这方面的详细情况和具体信息，所以在该部分采取多案例研究和访谈相结合的方法也最为合适，能够通过多案例和访谈记录呈现出工作队在基层的组织间网络关系，并总结和分析工作队与基层各方在互动中所形成的独特网络治理模式。

总之，本文会依循前述中所展示的工作队组织形态的各组成结构来展

开具体的分析和研究。针对不同的组成结构部分以及研究的性质与调研所获得的资料性质，采取不同的具体研究方法来予以具体分析和探讨，主要使用的研究方法是描述统计、访谈法、个案研究、多案例研究以及几种方法相结合的方式，这些研究方法的使用有利于比较深入地展现工作队的组织形态全貌，并为理性的学术分析提供具体和可信的经验支撑。而后面的具体研究内容也会依照工作队组织形态的各组成结构来依次安排或展开，所以此次研究共分了八个章节，除了导论和结语部分以外，中间的六个章节都是对工作队的组织形态所进行的具体分析和探讨。本文期待通过对工作队组织形态的具体研究和分析来呈现出工作队作为“动员之手”的全貌，并揭示出工作队的组成、演变、组织建设、组织管理以及组织执行等各方面的具体运作、作用和问题。

| 第二章 |

“动员之手”的前世今生

一、前言

运用什么样的机制或方式如何深入基层社会和地方并实施有效的治理一直是研究国家治理体系和治理能力现代化的重要问题。古今中外对此问题提出了政府干预、市场机制和自组织治理三种视角予以解答[①]，然而从强制性的政府干预到完全自主的自组织治理这两端之间，还存有相当大的空间去发掘和开拓新的视角或机制。而工作队便是一种被忽略的、对基层社会和地方实施治理的有效机制。工作队是一种既不同于强制性的政府干预，也不同于市场化和自组织治理机制，它是一种具有中国特色的动员式组织治理形式。那么作为“动员之手”，工作队为什么会兴起并发展成为一种组织治理形式，它是如何起源和发展、强化并最终成为有体系的组织治理形态的，这便是本文所要研究的问题。

[①] 奥斯特罗姆针对地方公共资源治理问题提出过政府干预、市场化与自组织治理的三种方式，参见埃莉诺·奥斯特罗姆.《公共事物治理之道：集体行动制度的演进》，余逊达，陈旭东译，上海：上海译文出版社，2012 年；无独有偶，中国历史上和当下也有属于政府干预的保甲里甲、宗族乡约制度，以及当代的项目制、运动型治理等机制对地方社会进行治理，参见萧公权.《中国乡村：19 世纪的帝国控制》，张皓，张升译，北京：九州出版社，2018 年；渠敬东.“项目制：一种新的国家治理体制”，载于《中国社会科学》，2012 年第 5 期；周雪光.《中国国家治理的制度逻辑》，北京：生活·读书·新知三联书店，2017 年。

为了解决这一问题，本文将从历史政治学的路径来展开研究。“历史政治学”是一种新的政治学研究路径，着重回答的是一国的政治价值、政治制度以及政治行为是怎么来的，这为理解当下中国政治与历史上的政治的关联性提供清晰的解释[①]。为此本文将以工作队为研究对象，穿越历史的进程去探寻工作队的起源、发展与嬗变，以期为理解工作队在当代国家治理与历史上的政治治理的关联性提供解释。此外，为了实现研究目的，本文也将通过爬梳历史档案、二手文献并结合田野调查和“采风”[②]等方法互为补充并深入展开研究，以期在从历史到当代的发展进程中展现工作队作为“动员之手”的历史演进和发展变化。

最后，本文内容结构主要有五个部分组成，第一部分提出研究问题，第二部分结合政治学的理论视角厘清工作队的概念内涵，同时阐述工作队的起源及其背后的原因，第三部分阐述工作队在不同历史阶段的发展和本质，并从不同阶段的典型案例出发来证实其发展作用，第四部分则从新时代国家治理的背景来阐述工作队的强化过程，并以田野调查的个案方式具体呈现工作队在当代国家治理中的发展情况，最后总结全文。

二、工作队的起源：军队作为工作队

工作队是一个颇具中国特色的概念，关于它的来源，有学者认为源于古代清朝的“钦差大臣”（imperial commissioners），但更多地可能源自于前苏联的“全权代表”（plenipotentiaries），而在第一次国共合作时期，则直

---

① 参见杨光斌.“什么是历史政治学”，载于《中国政治学》，2019 年第 2 期，第 3 页。

② “采风”是一种中国传统民间采集素材的方法，它与源自西方研究的田野调查方法有同有异，可见于杜亚雄和邸晓嫣.“‘采风’还是‘田野工作’”，载于《黄钟（中国.武汉音乐学院学报）》，2005 年第 1 期，第 20-23 页。这里本文的采风方法是指深入民间乡野访寻和体验历史和当代的政治、文化展示实体诸如博物馆、纪念馆、纪念碑、具体历史地点和场景等，以与历史文献起到补充和互证之用。

接源于彭湃和毛泽东所创立的农民运动讲习所的“特派员”（special emissaries）[①]。这些经过讲习所教育培训、训练有素的农运干部作为特派员回乡组织动员农民运动，成为了工作队有迹可循的最早来源。但是工作队与这三者相比本质上并不相同，不管是钦差大臣、全权代表还是特派员都是个体化的角色，体现的是点对点、点对块和点对面的治理关系，而工作队则是一个集体化的角色，体现的是条对点、条对块、条对面的治理关系[②]。

此外，工作队与工作组这两种不同的概念也是时常相互通用，甚至有学者将工作队、工作组和巡视组等同看待[③]，其实，这是不准确的。工作组具有突发性、应急性、临时性的特征，是为完成或执行好政策或政治任务而临时组成和构建的，是上下级之间政府行为的重要调节、协作和监督工具[④]，无论是中央还是地方政府都会普遍采取此一工具来完成某些特定的、紧急的任务和事项。而工作队则包含有工作组的这些特征、要素和作用，它像工作组一样可以对干部党员之前的政策、方针、路线执行及其效果起到指导、纠正和补充的作用，也可以通过长期的基层政策执行来直接体现一贯的国家意志，在某些时期或领域发挥着上传下达、调查、监督乃至决策的功能，但更为重要的是，工作队不仅仅是一种动员手段，更是一种重

---

① 参见 Elizabeth Perry. “Work Team” from Christian Sorace, Ivan Franceschini and Nicholas Loubere ,eds,. *Afterlives of Chinese Communism: Political Concepts from Mao to Xi*. Canberra: ANU Press and Verso Books, 2019, p.327.

② 这里的“点”是指个体或个人的意思，“条”是指成组织的团体的意思，“块”是指某一地方、某个局部、部门的意思，“面”是指整体性的全局的意思，它们相互之间的治理关系既体现了中国行政组织体制所具有的“条块关系”特色，又暗含有中国国家建设的领土集权性问题，即封建与郡县的传统双轨治理体系之辩，参见渠敬东.“中国传统社会的双轨治理体系：封建与郡县之辩”，载于《社会》，2016 年第 2 期，第 1–31 页。

③ 参见丁远朋.“弹性化治理：‘工作组’机制的运行及治理逻辑探究”，载于《社会主义研究》，2018 年第 1 期，第 80–90 页。

④ 参见李智超，黄吉霖和黄小霞.“国家治理中的工作组模式——基于<人民日报>（1978–2016）相关报道的分析”，载于《公共行政评论》，2018 年第 4 期，第 55 页。

要的建制化（political establishment）的组织治理机制，具有十分强烈的建设和发展功能。

这里的“建制化”（the Establishment）本意是既得的统治精英所占据或主导的政权制度体系，对该概念的讨论最早来自1955年英国时政记者、政治评论家亨利·费尔利的阐述[①]。而随着近些年来“阿拉伯之春”和西方民粹主义的兴起，西方政治反建制化与建制化的讨论和相互攻讦也是甚嚣尘上。但是在中国的革命历史语境下，“建制化”并不是西方所谓统治精英的政权建设努力，而是指在中国共产党所领导的革命之下对革命斗争或政权建设进行组织和制度的指导和实践，以保证革命斗争或政权建设持续、扩大和正确进行。工作队的这一作用有着历史的起源，工作队与中国共产党所领导建设的革命党政体制[②]是共生共荣的，它诞生于革命早期中国共产党没有雄厚资源的艰难革命斗争环境之中，并随着革命党政体制从兴起到发展壮大而被逐步制度化并成为体制的重要组成部分，它既是政党的“动员之手”，也是富有弹性的党政革命体制的“延展部分”（a stretched body as the party-state regime），是促使革命政权和国家建设常规化、规模化、制度化的有效机制。可以说从新民主主义革命到建国后的社会主义革命和建设时期，工作队都起到了建制化的作用，使革命政权和国家建设得以在党的领导下稳健运转起来。

作为具有建制化作用的工作队，最早可追溯到井冈山革命时期。随着1927年国民党蒋介石和汪精卫分别发动“四·一二政变”和“七·一五政变”，国共第一次合作全面破裂、国民大革命失败，旋即中国共产党的革

---

① 可见 Stuart Middleton. “The Conception of ‘the Establishment’ and the Transformation of Political Argument in Britain Since 1945”, *Journal of British Studies*, 2021, Vol.60, No.2, p.257-284.

② 该概念的阐释可参见王若磊.“革命党政体制的形成及其逻辑：当代中国治理体制的制度渊源”，载于《浙江社会科学》，2021年第5期。

命环境和形势迅速陷入低潮，大量在城市从事工人运动和革命活动的共产党人被逮捕、监禁、失踪和杀害[①]，同时在城镇的武装暴动和起义也先后以失败告终[②]。于是在八七会议所确立的武装斗争的方针下，毛泽东在 1927 年 9 月底和 10 月初进行了著名的“三湾改编”，从此开始建立党对军队在组织、思想和政治上的绝对领导，随即毛泽东领导着这支“新生”的革命队伍即工农革命军去到井冈山地区继续开展革命活动。而就是在井冈山这里，毛泽东于 1927 年底第一次提出了革命军队的工作任务，指出“部队必须执行打仗消灭敌人、打土豪筹款子、做群众工作三项任务”[③]，自此革命军队成为了最早的工作队原型，革命军队不仅需要武装斗争和打土豪，还需要做群众工作。

然而，中国共产党在井冈山革命根据地的革命斗争始终困难重重。1928 年 4 月朱毛会师井冈山后，根据地的革命斗争曾一度进入全盛阶段，但是进入 8 月后，国民党反动派开始集结兵力并连续发动针对井冈山革命根据地的军事“会剿”和压迫，同时持续对根据地展开经济封锁[④]，致使小范围苏维埃区域的建立成为不可能，封锁隔绝了割据区域内与外间的消息，油盐布匹药材皆不能输入，农产品也无法输出，农民困难，军队无给养，

[①] 据研究大革命失败前夕全国党员数量是 7−9 万人左右，大革命失败后能联系上和指挥的，并且清洗动摇分子、重新登记上的人数只有 1 万人左右，可见在党员人数上中国共产党遭受了大革命失败的重创。参见余进东，邵俊敏.“大革命时期共产党员数量考察”，载于《华中人文论丛》，2013 年第 3 期，第 130−137 页。

[②] 1927 年 8 月 1 日中国共产党发动了南昌起义，打响了武装反抗国民党反动派的第一枪，随即在 8 月 7 日的八七会议上确立了武装反抗国民党反动派屠杀的政策方针，毛泽东借此提出了“枪杆子里面出政权”的著名论断，但是共产党旋即发动的南昌起义和秋收起义其结果都遭遇了失败。

[③] 参见刘金海.“工作队：当代中国农村工作的特殊组织及形式”，载于《中共党史研究》，2012 年第 12 期，第 50 页。

[④] 参见余伯流和陈钢.《井冈山革命根据地史》，南昌：江西人民出版社，2014 年，第 233−270 页，第 331−344 页。

由游击战争发展的组织也是投机不可靠[1]。由此，党内外、中央和地方都产生了“红旗到底打得多久”的疑问，为此毛泽东在井冈山撰写和发表了《中国的红色政权为什么能够存在？》《井冈山的斗争》及《星星之火，可以燎原》的文章，提出了红色政权理论，阐述了工农武装割据的思想[2]。这一理论思想的内容及其伟大意义无需赘言，但迄今为止，大多都忽视了其背后所蕴含的中国国家建设的领土集权性问题（Territorial Centralization），即封建与郡县的传统双轨治理体系之辩。

中国国家建设在历史上就有封建和郡县的双轨体系，一直以来为历代明哲先贤、帝王官僚所议论和辩驳[3]，封建和郡县这两种体系是针对领土管辖并据此建立起有效治理的国家体制的两种具体路径，都可谓是“体国经野之道”[4]，前者依据血缘宗法建立起土地分封制的有效治理的国家，而后者则依据皇权的授权委派建立起郡县官僚制的有效治理的国家。然而，国家如何有效治理与它如何统一建立又是两码事，是两个不同的问题，因此，现代人认为军事战争催生国家[5]，才是古今建立国家的真实途

[1] 参见江西省档案馆.《井冈山革命根据地史料选编》，南昌：江西人民出版社，1986 年，第 45 页。

[2] 参见余伯流和陈钢.《井冈山革命根据地史》，南昌：江西人民出版社，2014 年，第 348 页。

[3] 关于封建与郡县之辩的相关历史思想论述可参详渠敬东.“中国传统社会的双轨治理体系：封建与郡县之辩”，载于《社会》，2016 年第 2 期，第 1–31 页。

[4] “体国经野”本意是指划分都城、丈量田野，出自《周礼》，参见周振鹤.《体国经野之道：中国行政区划沿革》，上海：上海书店出版社，2009 年。

[5] 此一观点，中外许多学者都是赞同的，如赵鼎新.《东周战争与儒法国家的诞生》，夏江旗译，上海：华东师范大学出版社，2006 年，《国家、战争与历史发展：前现代中西模式的比较》，杭州：浙江大学出版社，2015 年；许田波.《战争与国家形成：春秋战国与近代早期欧洲之比较》，徐进译，上海：上海人民出版社，2009 年；维克多·李·伯克.《文明的冲突：战争与欧洲国家体制的形成》，王晋新译，上海：上海三联书店，2006 年；查尔斯·蒂利.《强制、资本与欧洲国家》，魏洪钟译，上海：上海人民出版社，2012 年；布莱恩·唐宁.《军事革命与政治变革：近代早期欧洲的民主与专制之起源》，赵信敏译，上海：复旦大学出版社，2015 年等。

径。然而，毛泽东却独特性地提出了红色政权理论，以实行工农武装割据，建立小块的红色政权，为后续的农村包围城市、武装夺取全国政权建立前提和基础[①]，这一理论思想与传统的封建和郡县双轨体系不同，是把有效治理与建立统一国家两个过程同时融合在了一起，一方面军事战争或武装斗争的确是建立国家政权的重要途径，但另一方面建立小块政权实施有效治理也是可以同时与军事斗争相结合进行的。所以毛泽东的理论其实解决了中国国家建设的领土集权性问题（Territorial Centralization），即既坚持发动武装斗争，通过军事战争逐渐建立起统一国家，同时又坚持政权思维，通过小块政权建设逐步扩展并实施有效治理。

毛泽东的红色政权理论及其所体现的关于国家建设的政权思维是独特的，与国民党反动派的蒋介石相比即可证实。蒋介石在成为国民政府最高长官和军事总司令后，无论是在军事战争还是政府治理上都坚持让军人或将军"一肩挑"，他们既是省部或分区军队总司令又担任省府主席，以军事将领来统摄国民党的建国和治国策略，例如民国时期江西省政府的历任政府主席都是军队将领出身来兼任的，所以蒋介石被称为"军事独裁领袖"[②]也就毫不奇怪了。同时，国民党及蒋介石的建国和治国风格完全契合民国政治的本质，即"政党与武力高度统一，政党作为政治集团的同时，又是武装集团"[③]，武力成为了政治的出发点和最终依据。而毛泽东的红色政权理论与此截然不同，它虽然主张以党驭军、武装工农，但是其政治的出发点和最终依据却是为了建设红色的工农政权，即使是军队也要在小块的地方基层去做工作、实施有效治理，让贫苦的工

[①] 参见余伯流和陈钢.《井冈山革命根据地史》，南昌：江西人民出版社，2014 年，第 354 页。

[②] 连蒋介石自己都自封为"特级上将"，时时以黄埔军校校长的名义行事指挥，可见民国时期最大的军阀其实就是蒋介石本人。参见黄金魁.《特级上将蒋介石的军事生涯》，北京：台海出版社，2013 年。

[③] 邓野.《民国的政治逻辑》，北京：社会科学文献出版社，2010 年，第 374 页。

农百姓翻身过上好日子[1]。

当然，毛泽东的红色政权理论及其所体现的政权思维也有着外部的来源，即来自于前苏联共产党和共产国际的指示。前苏联共产党和共产国际是中国共产党的重要支持者和支援者，从中国共产党成立之初到建国之后，他们一直在经费、人员、思想、组织、政治、经济等各方面支援着中国共产党的革命活动[2]，所以中国共产党的许多理论创建及其实践就来自其直接的指导和指示。大革命失败后，1927 年 8 月斯大林就曾通过电报的方式直接指示在汉口的共产国际同志做好提出苏维埃口号并建立苏维埃政权的工作，不要忘记军事部队和群众运动的联系[3]，随后在 11 月中共江西省委颁布“苏维埃临时组织法”加强工农政权建设[4]，而毛泽东引兵井冈山继续开展革命武装斗争的过程中就同时在建设着小块的地方政权并积极开展土地革命。1928 年 5 月共产国际向中国共产党发电训令直接指导中共军事工作，要求中共组织军事部并下设三部，其中工农工作部可以利用很小的秘密组织（如五人队、十人队）以及广大群众组织来实现教育和武装工农阶级[5]，这一电令直接显示了中共军队需要开展工农群众工作，并

---

[1] 如果放眼世界的话，比较各国和各地区国家建设的历史进程，其独特性也可见一斑。拉丁美洲的国家建设从摆脱殖民并独立以来就不太成功，无论是其本国精英、民粹还是美英等国外势力都遵从着过去一贯的“殖民思维”，企图用攫取、排斥、替代的战略战术去建设国家，以致各国都在经济危机、政权腐败和频繁更迭、社会失范的政治社会形势下挣扎，而非洲各国虽然也都摆脱了殖民并独立建国，但是仍为传统的“部落思维”所左右，各国在经济危机、暴力政变、军事独裁、部落冲突中持续消耗着建设国家的希望和能量，中东地区的各国则仍秉承着传统的“封建思维”，依靠血缘宗法的世袭制和宗教上的分歧矛盾分割着国家建设的命运。总之，国家建设有着不同的建设思维，而中国的国家建设与其他国家相比确有其独特性。

[2] 参见 Alexander Pantsov. *The Bolsheviks and the Chinese Revolution：1919–1927*. Honolulu：University of Hawai’i Press, 2000.

[3] 参见姚金果和陈胜华编著.《共产国际与朱毛红军：1927–1934（文献资料选编）》，北京：中央文献出版社，2006 年，第 3–4 页。

[4] 参见井冈山革命博物馆编.《井冈山斗争史料选编》，北京：中央文献出版社，2010 年，第 14–18 页。

[5] 参见姚金果和陈胜华编著.《共产国际与朱毛红军：1927–1934（文献资料选编）》，北京：中央文献出版社，2006 年，第 48 页。

可利用工作队的形式来实现。所以毛泽东的红色政权理论不是“无源之水”，在前苏联共产党和共产国际的指示下，革命军队除了坚持武装斗争之外，在建设工农政权上还可利用工作队的形式来发动群众工作并实施基层治理，军队作为工作队成为了最早的来源。

可是，井冈山革命根据地的斗争在坚持了两年多后还是难以为继，朱毛红军最终下山前往赣南和闽西开辟了新的根据地。井冈山根据地的革命斗争无法持续的主要原因有三，首先是国民党反动派对井冈山革命根据地展开了持续的军事压迫和“会剿”，蒋介石前后更换朱培德、鲁涤平两位高级将领担任湘赣“会剿”总指挥并兼任江西省政府主席，同时委任何键上将为湘赣“剿匪”总指挥部代总指挥[①]，准备层层包围、步步紧逼地一举消灭红军，而迫于形势危急，边界红军总部召开了柏路会议商讨对策，最终决定采取“围魏救赵”的方式出击赣南[②]。其次是地方社会族群冲突的裹挟，在湘赣边界地带，棚民相较其他棚民聚居地，有着较高的同质性，他们主要是客家人，因而与本地人之间的界限尤为明显[③]，毛泽东引兵井冈山就直接卷入到了由来已久的这种客籍棚民与土籍本地人之间的族群冲突之中[④]，当然，这也为军队采取工作队形式去做调节土客籍干部、士

[①] 参见余伯流和陈钢.《井冈山革命根据地史》，南昌：江西人民出版社，2014 年，第 366–367 页。

[②] 同上书，第 368–372 页。当然，这次会议的决定也被认为是放弃井冈山革命根据地的标志，参见 Stephen C. Averill（韦思谛）. *Revolution in the Highlands: China's Jinggangshan Base Area*, Rowman & Littlefield Publishers Inc., 2006, p.316.

[③] “棚民”就是客家移民，但是在江西过去官方常以带有贬损性的“棚民”称呼之，而且随着时间推移也逐渐取代了中性的“客籍”称谓，并为移民本身接纳，参见梁肇庭.《中国历史上的移民与族群性：客家人、棚民及其邻居》，冷剑波和周云水译，北京：社会科学文献出版社，2013 年，第 77–78 页、第 104 页。

[④] 在当时共产党占领的 56 个县里都能看到土客冲突，尤其以井冈山区的中心宁冈县的矛盾最为尖锐，甚至连毛泽东都提到族群冲突如何扭曲了革命的阶级斗争，参见梁肇庭.《中国历史上的移民与族群性：客家人、棚民及其邻居》，冷剑波和周云水译，北京：社会科学文献出版社，2013 年，第 112 页。

兵及工农百姓之间关系的工作提供了契机，但是军事形势的逼仄和族群冲突的根深蒂固始终伴随着朱毛红军在井冈山的革命斗争，最终在土客籍矛盾的极化下井冈山根据地出现了危机和组织上的分裂[①]，井冈山根据地的革命斗争就此衰落。

最后是朱毛红军自身组织制度的不完善、不健全，尽管毛泽东秉承了国民党孙中山所开创的“政党领军”[②]的新模式，但他也超越了国民党的模式界限，提出红色政权理论而扩展了军队与政权、军队与社会的关系，使得军队作为工作队融入到小块政权的建设和治理之中。但是早期的朱毛红军却有着明显的组织制度缺陷，一是军队中人员成份混杂[③]，除了打仗外做其余工作的人员数量也并不充裕，二是军队战术过于依赖军事投机，且由游击战发展的组织并不可靠[④]，三是军队内党组织存在着不少思想错误和流寇思想，不愿做艰苦工作建立根据地、建立人民群众政权[⑤]，所以毛泽东也承认军队还需要改造变成真正的红军、在军队中建立健强的党[⑥]，并强调红军不是为了单纯打仗而打仗，还要为宣传群众、组织群众、武装群众、帮助群众建立革命政权而工作[⑦]。总之，井冈山革命根据地时期的革命斗争始终面对着军事、族群、政治等内外交织的压力，以致此一时期虽然提出了红色政权理论来让军队作为工作队去建设红色政权，去促进井

[①] 袁文才和王佐被错杀一事件，标志着井冈山革命根据地的危机和分裂，可参见 Stephen C. Averill（韦思谛）. *Revolution in the Highlands: China’s Jinggangshan Base Area*, Rowman & Littlefield Publishers Inc., 2006, p.369–391.

[②] 参见徐勇.“20 世纪中国‘政党领军’模式的创立发展”，载于《历史教学》，2005 年第 7 期。

[③] 朱毛红军的四个团里成份多是流氓无产阶级、农民、小资产阶级分子，参见江西省档案馆.《井冈山革命根据地史料选编》，南昌：江西人民出版社，1986 年，第 42 页。

[④] 同上书，第 45 页。

[⑤] 参见毛泽东.《毛泽东选集》（第一卷），北京：人民出版社，1991 年，第 94 页。

[⑥] 参见中共中央文献研究室和中央档案馆编.《建党以来重要文献选编：1921–1949》（第五册），北京：中央文献出版社，2011 年，第 244 页。

[⑦] 参见毛泽东.《毛泽东选集》（第一卷），北京：人民出版社，1991 年，第 86 页。

冈山革命根据地的基层建设和治理，但是终究因之经验的不足和缺点、内外压力的逼仄而出走下山转入赣南。

三、工作队的发展：革命党政体制的建制化

朱毛红军离开井冈山革命根据地后，在赣南和闽西地区进行了艰苦卓绝的革命战斗且表现出色，先后建立起了赣西南和闽西苏维埃政府，赣南和闽西两苏区统称为中央苏区。1930 年 11 月至 1931 年 9 月，随着中央苏区军民持续粉碎国民党反动派第一、第二、第三次大规模“围剿”，这里的面积、人口和规模成了全国各苏区中最大的，它成为全国各苏区中的“中央”，并且受到共产国际和中共中央持续的关注和高度重视，这里作为全国苏维埃的中心地位也不断巩固，于是在 1931 年 11 月，苏维埃临时中央政府在江西瑞金成立，由此，赣南、闽西作为中央苏区的地位终于实至名归[①]。

所占领的区域面积（或地盘）的扩大意味着根据地政权建设的可能性和可行性以及人员资源也在增大，而小块政权建设所急需的各种人员、人才和队伍也源源不断地流向中央苏区，一方面是一大批党政军领导人从上海的中共中央陆续迁入，到 1933 年初中共中央彻底迁往中央苏区，中央苏区成为中共中央的指挥中心[②]，另一方面共产党员、青年团、各大城市的工人也被动员前去巩固红军、保护苏维埃区域[③]，这些人员资源的迁入为中央苏区的政权建设带来了巨大的能量。仅就工作队而言，这意味军队作为工作队来从事群众工作、建设政权并实施治理的单一来源得以扩展，工作队

① 参见黄道炫.《张力与限界：中央苏区的革命（1933–1934）》，北京：社会科学文献出版社，2011 年，第 6 页，第 9 页。

② 同上书，第 10 页。

③ 参见中共中央文献研究室和中央档案馆编.《建党以来重要文献选编：1921–1949》（第八册），北京：中央文献出版社，2011 年，第 27–28 页。

的人员构成可以从其他方面以混合、交织、互编[1]等组织方式来组成了。

与此同时，在赣南、闽西建立起中央苏区及其苏维埃革命根据地也摆脱了湘赣边界的客籍棚民与土籍本地人之间的族群冲突，因为这里大多都是客家人，所以在以客家人为主的地方建立苏维埃革命根据地在战略上是“攘外而先安内”了，即为对付外部敌人先提供了根据地内部的秩序和安全保障，同时也让客家文化群体及其内在品质诸如坚韧、特别能吃苦耐劳、能快速适应生存环境、低调、团结等融入为了共产主义革命及其精神的重要组成部分[2]。总之，在人口、规模和地盘扩大、党中央大量人员资源转移到苏区、同时避免了地方社会中的族群冲突等有利条件下，工作队在中央苏区革命根据地开始得到新的发展。

在中央苏区革命根据地，工作队开始真正对革命斗争起到建制化的作用。在 1932 年 11 月苏维埃中央政府中央人民委员会就检查各地执行紧急动员令的成绩，开会要求组织工作队去直接帮助下级工作，工作队的责任是将工作做好，不要空口批评人家而自己不做，工作队的工作方式是集中力量先做好一个地方，然后再到第二个地方，应当要分工，每人担一种工作，到一处就要将一处工作做好[3]。这一次工作队被启用的背

[1] 可见工作队的混合科层组织特性最早在 1930 年代就形成了，而并非是精准扶贫之下新近的机制。参见邓燕华，王颖异和刘伟．“扶贫新机制：驻村帮扶工作队的组织、运行与功能”，载于《社会学研究》，2020 年第 6 期。

[2] 许多杰出的党政军领导人如李井泉、刘亚楼、王平、杨成武、张鼎丞等都是客家人，且他们的事业都开始于江西苏维埃根据地革命时期，同时像邓小平、朱德、杨尚昆、张国焘、陈毅、王震、胡耀邦等也有较为深厚的客家认同，可见于梁肇庭．《中国历史上的移民与族群性：客家人、棚民及其邻居》，冷剑波和周云水译，北京：社会科学文献出版社，2013 年，第 118–119 页。领袖毛泽东其实也是，他曾于井冈山上旧居于客家风格的八角楼生活办公，同时与贺子珍的婚姻也是由山上的客家人所撮合。就连中央苏区红色歌谣的兴起和流行也受到了作为口头艺术而传唱的客家民歌的影响，参见刘小兰．“赣南客家民歌与中央苏区红色歌谣传承关系研究”，载于《人民音乐》，2007 年第 5 期，第 45–47 页。

[3] 参见中共江西省委党史研究室等编．《中央革命根据地历史资料文库・政权系统》（第 6 册），北京：中央文献出版社，南昌：江西人民出版社，2014 年，第 531 页。

景是，受敌人大举进攻的严重形势影响，各级政府和军事领导机关没能从政治、组织上发动和动员群众去做革命斗争准备，而是完全以强迫命令群众的脱离群众的方式，凸显了官僚主义在苏维埃政府中的存在和危害，因而为了肃清政府机关中存在的官僚主义，驱逐不可挽救的官僚腐化分子，以巩固工农苏维埃政权，同时创造苏维埃新的工作作风[①]，工作队才被组织和启用。在这一次的行动中工作队虽然被视为是一种动员群众的手段或方式，但是由会议的要求来看的话，它直接的目标还是去帮助下级工作，解决下级工作的困难并完善下级机关工作的局面，所以它的确是一种非常规化的运作手段[②]，但是这一手段也有着促进政权机关活动建制化、正常化的功能。

同样，在 1933 年 9 月人民委员会就查田运动也进行了工作部署，强调要把工作队派到某县某区，不是要分散遍做，而是要注力做一二个区的工作，做出模范，使县苏区取得经验教训，去指导全县全区[③]。查田运动是为了满足苏区扩大红军和筹款等政策需要而开展的土地动员政策[④]，此次运动中工作队再次被启用并派到县区机关，帮助其更好地开展工作，完善县区机关的工作局面。当然，工作队也不是每次都在紧急或重要运动（或事件）中会被启用。在 1934 年 2 月人民委员会发布的粮食突击运动的决定中，作为工作队的突击队就被要求召回来恢复省县苏维埃政府本身的工作，该决定强调了粮食突击中必须特别注意于建立与健全各级苏维埃政府

[①] 参见中共江西省委党史研究室等编.《中央革命根据地历史资料文库·政权系统》（第 6 册），北京：中央文献出版社，南昌：江西人民出版社，2014 年，第 528—530 页。

[②] 参见李里峰.“工作队：一种国家权力的非常规运作机制——以华北土改运动为中心的历史考察”，载于《江苏社会科学》，2010 年第 3 期，第 207—214 页。

[③] 参见中共江西省委党史研究室等编.《中央革命根据地历史资料文库·政权系统》（第 7 册），北京：中央文献出版社，南昌：江西人民出版社，2014 年，第 1002 页。

[④] 参见刘洋.“‘扩红’与‘筹款’：发动查田运动的现实原因”，载于《党史研究与教学》，2004 年第 1 期。

的粮食部，使其能够担负领导与指挥收集粮食的突击运动，使突击运动首先经过地区乡苏维埃政府来经常工作[①]。这次的突击运动虽然主要依靠建立政府机关的新的组织制度（即粮食部）来开展经常性工作，并召回派出去的突击队，但是也能反向地反映出，作为工作队的突击队其主要目标仍是帮助政府机关开展自身的工作而非代替，如果代替了的话，就很可能不会被召回或取消。总之，从以上中央苏区革命根据地的三个个案中可以看到，工作队在中央苏区开始被有组织性的使用，尤其是在一些紧急、特殊或重点运动（或政策）中，并且它的主要目标是帮助各级政府机关或机构部门完善工作，解决它们工作的困难或偏差，使之恢复正常化、制度化运作的过程，消除它们工作中的官僚主义、形式主义作风，所以工作队对于苏维埃各级政府机关而言，对于政权建设和活动而言，起到的是建制化的作用，而非仅仅是一种动员手段。

之后，随着中国共产党领导的革命运动持续进行，特别是中国共产党北上抗日，以陕北作为革命根据地来建设政权和从事军事斗争后，工作队作为一种组织治理机制也得到了持续发展和运用。在 20 世纪 40 年代的解放战争时期，华北解放区各级政府广泛派遣工作队到农村开展工作，以保障继续革命和促进乡村发展[②]。1948 年初，时任北方大学教员的韩丁曾作为工作队员亲自参加和观察山西潞城地区张庄的农村土改，由此写出的名著《翻身》也成为了了解这一时期工作队运作的一个“窗口”。张庄的工作队主要由地方党中央抽调和选派的党员干部、知识分子、脱产农民工人等混编而成，该工作队的主要任务是复查前期土改的农民“翻身”情况并进

[①] 参见中共江西省委党史研究室等编.《中央革命根据地历史资料文库·政权系统》（第 8 册），北京：中央文献出版社，南昌：江西人民出版社，2014 年，第 1461 页。

[②] 参见耿磊.“继续革命与乡村变革：华北解放区的工作队（1946-1949）”，载于《党史研究与教学》，2018 年第 4 期，第 25-34 页。

行调查和整顿，同时负责处理村政府的日常工作[①]，当然，这次复查是为了纠正土改和整党中的“左”倾偏向，不是继续土改而是要带领农民生产发家和民主建政[②]，因为前期对土改的指示就是要让土地改革与发展党的组织改造村政权、发展群众组织联系起来[③]。所以张庄工作队其实还是继续发挥着建制化的作用，复查“翻身”情况只是第一步，而对乡村政权进行民主改造，使其适应新的革命形势和环境，响应毛泽东整顿党的队伍、建立民主联合政府的号召[④]才是更为重要的一步。

这一时期的工作队除了继承建制化的作用之外，还较为清晰地呈现出了其工作方式与程序过程。这一方面是因为随着革命形势的新发展，中国共产党领导的解放区区域面积不断扩大，投入工作队的人员资源变得充裕了，根据地政权建设也越来越稳健、成熟，以致其组织运行能够逐渐制度化、正规化，以利于解放区内部的巩固并动员起各阶层群众粉碎蒋介石反动派的进攻[⑤]，另一方面也是因为新的革命形势及民主党派各方正在对中国共产党的治理能力及民主性进行观察和检验[⑥]，所以工作队的工作方式和运行程序就需要具有民主性和程序性，以期在解放区的乡村基层也能建立起民主政权。以张庄工作队为例，工作队的工作方式和流程如下图所示：

[①] 参见韩丁.《翻身：中国一个村庄的革命纪实》，韩倞译，北京：北京出版社，1980 年，第 291 页。

[②] 参见太行革命根据地史总编委会编著.《太行革命根据地史料丛书之五·土地问题》，太原：山西人民出版社，1987 年，第 375 页。

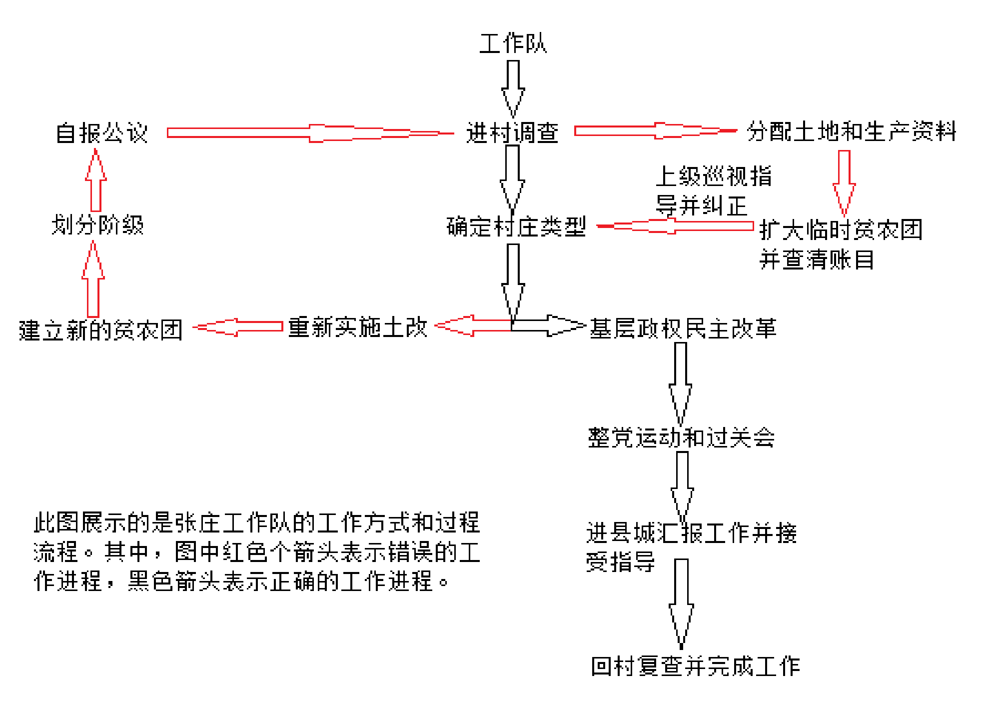
[③] 参见中共山东省委党史研究室编.《解放战争时期山东的土地改革》，济南：山东人民出版社，1993 年，第 76 页、第 85 页。

[④] 参见毛泽东.《毛泽东选集》（第四卷），北京：人民出版社，1991 年，第 1243-1260 页。

[⑤] 参见中央统战部和中央档案馆编.《中共中央解放战争时期统一战线文件选编》，北京：档案出版社，1988 年，第 124-125 页。

[⑥] 此时期中国共产党已经邀请国内各民主党派及其代表来解放区开新的政治协商会议，就落实成立民主联合政府的口号交换相关意见。参见中央统战部和中央档案馆编.《中共中央解放战争时期统一战线文件选编》，北京：档案出版社，1988 年，第 197-199 页。

图 2–1　张庄工作队的工作方式和流程



来源：笔者根据韩丁《翻身》的文字论述总结并自制而成。参见韩丁.《翻身：中国一个村庄的革命纪实》，韩倞译，北京：北京出版社，1980 年。

可以看到，张庄工作队进村后主要是进行土改复查的，所以先做了大量的进村调查，然后根据调查结果并按照上级的政策规定来确定村庄的整顿类型（当时有三种村庄类型，分别对应随即采取的不同的措施），但是工作队的调查分类却出现了偏差，以致他们在张村又重新实施了土改，先是建立新的贫农团，然后划分全村村民的阶级成分，继而举行自报公议的评议会议，集体批评、讨论、自查和定阶（级），接着继续入村调查之前土改的土地和生产资料情况，于是重新分配土地和生产资料给定阶的村民，但因为生产资料不够分配，工作队又开始扩大临时贫农团并进村查账，希望查清多余的、被隐藏的财产和生产资料，可就在这时上级干部到村巡视指导才纠正了工作队的工作进程，让工作队发现自己错误地理解了上级的

政策规定，扩大了对中农的打击面。于是工作队又“重回正轨”，就基层政权的民主改造开展起了工作，他们发起了整党运动并通过开“过关会”的方式让村干部们进行自我批评，同时号召村民也集体参与讨论，接着工作队进城向上级汇报工作并接受了上级的批评教育和指导，最后他们回村复查，按照上级要求和政策规定完成了村政权的改造和组建工作，为张庄留下了一个经由村人民代表大会民主选举产生的乡村新政府。总之，在发挥贫雇农和贫农团带头作用，避免对中农、中小资产阶级、开明绅士、学生、知识分子采取冒险政策的土改复查上，工作队起到了重要的帮助和带动作用，尽管张庄工作队走了点“弯路”，却有着清晰的工作方式和流程，而更为重要的是，它是解决新民主主义政权问题[①]的重要的建制化组织工具，完成了对新的乡村权力结构的制度化建设，为中国共产党在后来的解放区地方基层的快速、有效治理奠定了基础。

到了新中国建立前后，中国共产党面对着一个巨大疆域和规模、超多人口以及大量城市的更为复杂的革命建设局面，如何统一管理并实施有效治理便摆到了面前。为此毛泽东提出了新的方针，一反过去二十年先乡村后城市的方式而改为先城市后乡村，让军队再次作为一个主要的工作队去学会接收城市、管理城市，并对付和处理城乡阶级、工商业、财政、金融、政治等各种问题，使其一面作为战斗队持续消灭剩余敌人，一面作为工作队开展城市新的工作[②]，当然，军队作为工作队来从事城市工作也是因为当时接管城市的干部在数量上不够多所致[③]。此时，作为工作队的军队与井冈山革命时期相比已经发生了明显的变化，首先是工作任务变得复杂、多样，不再是局限于以前单一的群众动员工作，其次，

[①] 即建立包括广泛阶层的民主选举的各级人民代表大会和各级政府，参见毛泽东.《毛泽东选集》(第四卷)，北京：人民出版社，1991 年，第 1272−1273 页。

[②] 同上书，第 1405−1407 页。

[③] 参见周杰荣，毕克伟编.《胜利的困境：中华人民共和国的最初岁月》，姚昱等译，香港：香港中文大学出版社，2011 年，第 25 页。

在强调工作的军事性、斗争性的同时其制度建制化的作用和重要性在上升，特别是随着战斗的逐步减少，军队作为工作队的作用就要增加，甚至有可能要将人民解放军全部地转化为工作队，这样广大地区的工作就可以展开了[①]，最后，接管城市就是“进京赶考”[②]，“我们不光用军队把敌人打败还要用军队把中国建设起来”[③]，因而尽快恢复城市的秩序和生产建设就成为军队接管的主要目标。

对此，军队开进城市后迅速转变为工作队并开展起接管的工作。以杭州市为例，与中国共产党在解放区地方基层建立民主基层政权相反，军队进入城市后首先建立的是高度集权化的党政组织管理体制，即军事管制委员会（简称军管会），并由军队的最高指挥机关的军政领导负责组织和建设，其职责是统一全市军事民政事宜与加强和规范中共党员和士兵的组织行为纪律[④]。为此，军管会迅速组建起新的省委领导班子，军事领导结合南下干部和本地干部共同构成了权力均衡的领导集体，但仍以军管会的名义发布命令和公告，接着军管会建立了 16 个部门，每个部门分别负责接管国民党政府的某些特定机构，接管这些旧机构的步骤有三，一是军事代表命令全体机构停止运转，并要求旧人员将文件资料档案等出具保结，二是审查人事档案和旧人员履历，甄别录用，三是组织全体留用人员参加训练班进行社会主义新人改造和再教育[⑤]。与此同时，恢复生产和发展经济改善人民生活也迅速提上日程，军管会结合政治手段和经济措施，即政治教育、行政管制和群众动员的合力，初步控制住了城市的通货膨胀，并以

① 参见毛泽东.《毛泽东选集》（第四卷），北京：人民出版社，1991 年，第 1426 页。

② 此典故来自毛泽东与周恩来进京时的对话，参见中共中央文献研究室编.《毛泽东年谱：一八九三—一九四九》（上卷），北京：中央文献出版社，2002 年，第 527 页。

③ 中共中央文献研究室和中央档案馆《党的文献》编辑部.《共和国走过的路——建国以来重要文献专题选集（1949—1952）》，北京：中央文献出版社，1991 年，第 76 页。

④ 参见高峥.《接管杭州：城市改造与干部嬗变（1949—1954）》，李国芳译，香港：香港中文大学出版社，2019 年，第 59—60 页。

⑤ 同上，第 66—68 页。

工业化的发展思路开启了杭州市的生产发展[①]。

无独有偶，广州市的接管工作也是相似的，即使它是“后解放区”。当军队进入广州时就迅速建立起了军事管理委员会，负责统管军事和政治责任主体运作以及经济文化教育等所有事务，这个机构也是高度集权化的、组织结构高度灵活，并会派遣工作队向政府组织、经济企业开展指导活动[②]，直到省委政府正式建立，也仍会以军管会的名义进行接收工作，而接收旧员、训练录用干部、开展镇反、调整教育、工业和商业机构、创造生产恢复经济发展也仍是接管工作的主要任务。此外，接收成都的城市工作也是同样如此，尽管解放成都的时间还要更晚些。当军队进入成都后也迅速成立起中国人民解放军成都军事管制委员会，短短四个多月艰苦的接管工作以正确的方针、政策和工作步骤完成了宣传政策和发动群众、妥善处理政府旧员、剿匪肃特并建立革命秩序、稳定物价发展生产、逐步建立政府机构及其职能等任务[③]。总之，建国前后，军队再次被赋予了工作队的工作即接管城市工作，与过去强调其军事性、战斗性不同，这次的工作通过高度集权化的方式更加凸显了其革命建制化的作用，为城市政权的恢复和建设提供了有力的支撑和帮助，而且在恢复城市秩序并发展生产建设上，作为工作队的军队也快速地实现了一统体制与有效治理[④]的结合。从中国共产党领导的新中国这样更宏观的意义上来说，作为工作队的军队，其工作奠定了现代人民民主专政体制，让革命得以真正的在组织和制度上稳定地

---

① 参见高峥.《接管杭州：城市改造与干部嬗变（1949–1954）》，李国芳译，香港：香港中文大学出版社，2019 年，第 71–79 页。

② 参见傅高义.《共产主义下的广州：一个省会的规划与政治（1949–1968）》，高申鹏译，广州：广东人民出版社，2008 年，第 41–42 页。

③ 参见中共成都市委党史研究室编.《接管成都》，成都：成都出版社，1991 年，第 7–16 页。

④ 此一观点来自周雪光，参见周雪光.《中国国家治理的制度逻辑：一个组织学研究》，北京：生活·读书·新知三联书店，2017 年。而周雪光的研究忽略了应对一统体制和有效治理之间矛盾的工作队这一机制。

建立起来。

建国之后，在中国共产党的领导下，新中国进入了如火如荼的社会主义建设时期，特别是 1956 年社会主义改造成功后，中国在促进生产、建设社会主义强国的道路上快速发展。工作队作为一种组织治理形式似乎“让位”于了“三面红旗”（即社会主义建设总路线、大跃进和人民公社，又称“三大法宝”），这“三大法宝”使转移到以经济建设为工作重心的中国共产党快速地推动了国家的经济和社会建设。然而“大跃进”和人民公社化运动中严重的“左倾”错误以及随之而来的“三年自然灾害”造成了建国以来最严重的经济困难，同时中苏关系的破裂、前苏联撤出对中国的支援以及对“三面红旗”的批评，更是让国内经济建设陷入孤立而雪上加霜，这让领袖毛泽东意识到问题的严重性。他认为基层干部作风存在问题，并与社会上的地反富坏分子存在勾结，所以必须重新提起阶级斗争，通过大抓阶级斗争，抓党的建设和阶级队伍，开展社会主义教育来“防修反修”[①]维护社会主义革命，于是在城市中进行“五反”、农村中进行“四清”就成了必须开展的工作。

“四清”即清账目、清仓库、清财物、清工分（简称“小四清”），最初是对农村的经济管理和资产财物进行全面彻底清查，到了后期即 1965 年转变为了清政治、清经济、清组织、清思想（简称“大四清”），以致工作队作为一统体制和有效治理相结合的组织治理形式又再次被“找回”。这次工作队的人员组建仍旧承袭了过去的混合编组模式，既有干部又有大学生、知识分子和农村积极分子，但是在规模上要更大、更多，除了西藏外全国各地的农村都被派驻了工作队，至少三百万人[②]。此外，“四清”工作队在生活保障和组织安排上要比过去更加系统、规范和制度化，中共中

[①] 参见郭德宏，林小波.《四清运动实录》，杭州：浙江人民出版社，2005 年，第 16−19 页，第 32−34 页。

[②] 参见刘彦文.“‘四清’工作队工作机制研究：以甘肃为中心的考察”，中国人民大学硕士论文，2009 年，第 24 页。

央对工作队提供了补贴政策、并安置队员家属工作，组织上则精心安排、相互分工、各司其职，以保证队员对中共中央政策的正确执行[①]。

而在工作方式和工作程序上，“四清”工作队则与过去工作队的做法相似，以河北侯家营村为例，1964 年“四清”工作队进村后，该村在工作队的帮助下重新建立了贫下中农协会进行“四清”工作，一方面发动群众调查干部的经济问题，另一方面负责阶级成分审定，重新划分阶级，接着召开批评大会和群众大会，让村干部在经济、政治、思想上进行自我批评和群众批评，以揪出“四不清”干部和地反富坏分子[②]。最后，工作队进行组织建设，开展整党运动、整顿基层政权组织，对基层政权进行改造[③]。当然，与过去工作队所不同的是，中共中央为“四清”工作队设计了一套强制性的监督机制，以保障工作队完全秉承中央政策并正确推进基层工作，这套机制包括内部和外部两个方面，在内部组织中建立起纪律规章、奖励机制、惩罚机制、个人档案鉴定机制、定期整训的监督制约制度，在外部监督中除保留上级巡视、检查、成果验收外又增加了舆论监督和内部交叉检查的机制[④]，这更加完善了工作队本身的制度机制建设。总之，找回“四清”工作队是发挥其革命建制化作用的又一次尝试，工作队在负责处理农村经济问题的同时，对基层政权建设又一次进行了帮助、改造与重塑，这再次证明工作队不仅仅是一个动员手段，它还是高度集权的革命党政体制本身延展性的一部分，通过做各种政策、任务和运动的工作而拓展了革命党政体制的组织治理体系并产生出新的、灵活的组织治理形态。

[①] 参见刘彦文.“‘四清’工作队工作机制研究：以甘肃为中心的考察”，中国人民大学硕士论文，2009 年，第 26 页。

[②] 参见魏宏运，（日）三谷孝，张思主编.《二十世纪华北农村调查记录》（第四卷），北京：社会科学文献出版社，2012 年，第 78–79 页。

[③] 参见刘彦文.“‘四清’工作队工作机制研究：以甘肃为中心的考察”，中国人民大学硕士论文，2009 年，第 48 页。

[④] 同上，第 65–73 页。

四、工作队的强化：体系化的组织形态

自 1978 年改革开放以后，随着市场经济的兴起和蓬勃发展以及社会生活的复苏和繁荣，人民群众的生活质量和收入水平快速提高，中国进入了一个崭新的时代，以至于不少学者都称这是一个“告别革命[①]”或“革命终结”[②]的时代。但是中国的革命传统不能简单的等同于前苏联和其他国家，毛泽东进行群众动员的手段产生于革命斗争，但经过调整而适用于革命之后的国家治理任务，这是中国成为例外的关键[③]，所以革命传统中的大量要素、手段、话语和工具等都延续到了改革开放以后，其中的一些还促进了改革开放以来的成功和繁荣。工作队作为一种革命时代就产生了的组织治理形式也是革命传统所延续下来的重要要素。在改革开放四十年里，无论是在选拔和组建、教育和培训、推广和部署、工作方式和工作程序，还是在工作保障、监督和激励、开展实际工作等各方面[④]，工作队都变得进一步规范化、常规化和制度化，以至于上到中共中央下到县乡基层，工作队这一组织治理形式被广泛地采用、持续得到运用和发挥，在贯彻和宣传党的方针、政策并解决农村基层政权存在的各类问题上都起到重要作用。

中国特色社会主义建设进入到新时代以后，为全面建成小康社会并实现中华民族伟大复兴，中国在脱贫攻坚上发起了最后的“总攻”[⑤]。这次的

[①] 此一说法来自李泽厚和刘再复，参见李泽厚，刘再复.《告别革命：回望二十世纪中国》(第五版)，香港：天地图书有限公司，2004 年。

[②] 见汪晖的著作，Wang Hui. *The End of the Revolution: China and the Limits of Modernity*. London and New York: Verso, 2009.

[③] 参见裴宜理.“中国政治研究：告别革命”，周艳辉译，载于《国外理论动态》，2013 年第 9 期，第 61 页。

[④] 这些经验总结可见于王连生.“建国以来中国共产党派驻农村工作队的理论与实践”，载于《南阳师范学院学报》，2004 年第 5 期，第 27–30 页。

[⑤] 2015、2016 和 2018 年中共中央和国务院连续发布重要文件，明确脱贫攻坚目标任务和脱贫标准，对脱贫攻坚做出重要部署。

脱贫攻坚难度大、任务重、时间短（2020 年底要实现全部贫困地区“脱贫摘帽”），并且基本方略是精准扶贫、精准脱贫，为此要做到“六个精准”、实施“五个一批”、解决“四个问题”，同时，为完成这些目标和任务，党中央和国务院还建立起完备的制度体系，包括中央统筹、省负总责、市县抓落实的责任体系，各种帮助、支持和配套文件的政策体系，增加融资吸引社会资金参与扶贫开发的投入体系，东西部结对帮扶、各级单位定点扶贫和社会企业个人广泛参与的动员体系，专项巡视、民主监督、督查巡查、纪检审计、行业和社会广泛监督的监督体系，以及专项评估检查、各级单位工作考核评价的考核评估体系[①]，这些制度体系的建立从各方面都为脱贫攻坚的落实和开展奠定了基础。当然，深入贫困地方和基层落实或执行脱贫攻坚的关键机制仍旧是工作队[②]，而且在新时代工作队得到了进一步地强化，其制度机制变得更加精细化。

接下来本文将以 H 省 Q 县的脱贫攻坚为案例[③]来简要分析并展现新时代的工作队是如何运作并得到强化的。Q 县是 H 省 5 个国定贫困县之一[④]，该县受制于多山、多丘陵的山区自然条件限制，贫困历史深远，早在 1994 年就被纳入国家级贫困县[⑤]，全县辖 10 个乡镇，共 100 个行政村，总人口 22.6 万，常住人口 17.72 万，由于地处山区，交通不便，耕地稀少，

[①] 参见脱贫攻坚网络展示，人民网网址：http://fpzg.cpad.gov.cn/，浏览时间：2021 年 8 月 30 日。

[②] 脱贫攻坚期间全国累计选派了 25.5 万多个驻村工作队开展驻村帮扶工作，参见“‘数’说脱贫攻坚成绩单”，来源于央视网，网址：https://news.cctv.com/2021/02/25/，浏览时间：2021 年 8 月 30 日。

[③] 笔者跟随高校调研团队在 2019 年 7 月对 H 省 Q 县的脱贫攻坚做了为期一个月的较为详细的实地调查，跟随帮扶干部走访、调查了该县的 2 个镇、5 个贫困村，并访谈了大量工作队员、地方领导干部和群众，也参加了若干重要的政府会议和座谈会，获取了较为丰富的一手资料和访谈记录。

[④] 早在 2014 年，国务院就确定了全国 832 个贫困县，H 省内的 Q 县就是其中之一。

[⑤] 经国务院批准，1994 年国家在中西部 21 个省（市区）内确定了 592 个国家扶贫开发工作重点县，当时 Q 县就位列其中。

该县大部分村庄村集体经济薄弱，而且大多数贫困村的经济产业发展都较为薄弱、落后。自 2015 年初开展精准扶贫起，Q 县确定建档立卡贫困村 44 个（共 100 个行政村），其中“十二五”时期确立建档立卡贫困村 22 个、“十三五”时期又确定建档立卡贫困村 22 个，贫困人口 8665 户，共计 3.6 万人，贫困发生率为 34.6%，远高于全国平均水平。而随着党中央提出“打赢脱贫攻坚战”的决定，迫于“脱贫摘帽”的压力，Q 县从 2015 年 6 月选派第一书记驻村帮扶，到 2016 年底，贫困村整村退出 16 个，贫困发生率明显下降，同时农村居民人均可支配收入也稳步提升，2016 年度该县脱贫成效考核综合评价荣获全省第一，获得了“全国扶贫系统先进集体”称号，此后又经过两年的继续奋斗，到 2018 年底，全县减贫 35723 人，44 个贫困村全部“脱贫摘帽”，并荣获了“十佳精准扶贫创新县”的称号，到 2019 年 4 月 26 日，H 省人民政府发布 Q 县退出贫困县序列的公告[①]，成为继江西省井冈山市之后全国第二个率先脱贫的贫困县。

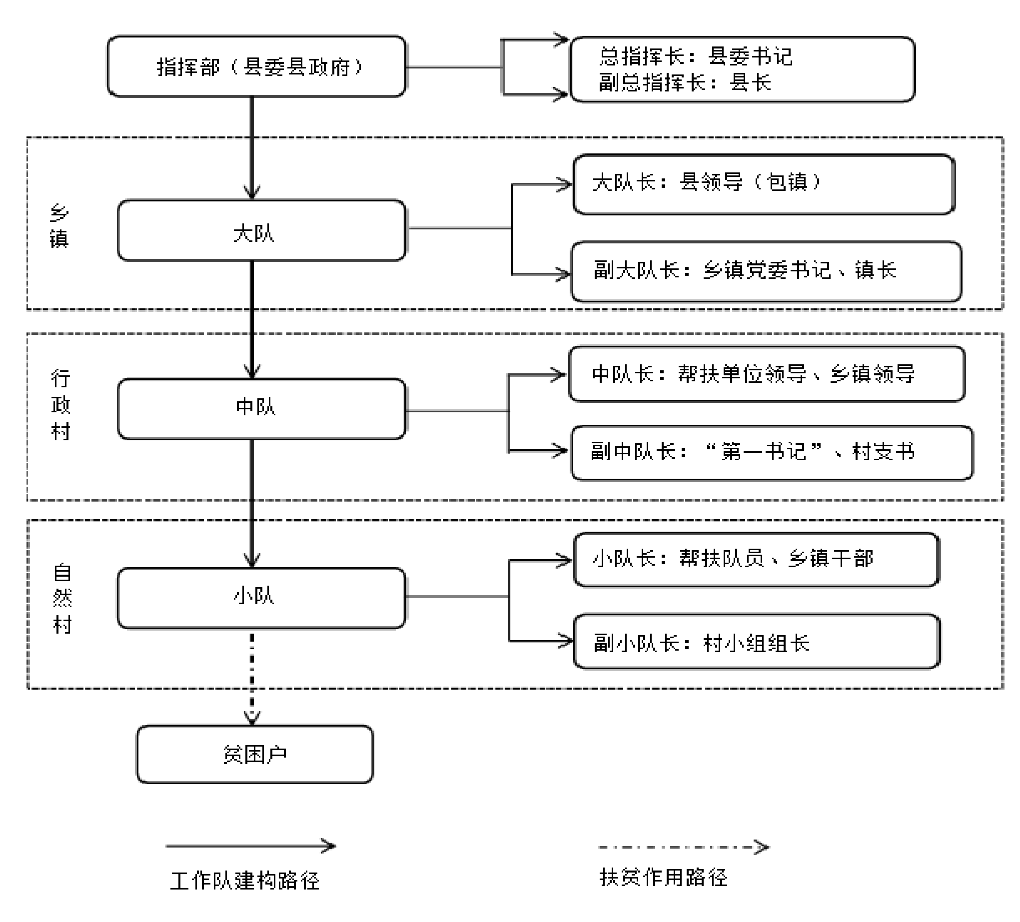
为了完成“脱贫摘帽”的任务和目标，Q 县于 2015 年 8 月就启动并派出了第一批一共 40 人的驻村“第一书记”，其中有 30 位是县级机关干部，10 位是中央、省直机关干部，首批“第一书记”满足了党组织软弱涣散村和“十二五”建档立卡 22 个贫困村的全覆盖。2017 年 3 月该县又启动并选派了第二批“第一书记”，一共 74 人，进一步覆盖了“十三五”建档立卡的 22 个贫困村以及村集体经济薄弱村和党组织软弱涣散村。2018 年 6 月，Q 县又增派了 22 名“第一书记”。这三批“第一书记”中由中央选派的有 1 名、省直机关单位选派的有 15 名、县直机关单位的有 85 名，他们分别被安排到 11 个党组织软弱涣散村、44 个建档立卡贫困村和 52 个村集体经济薄弱村开展驻村帮扶工作。其中第一批只派出了“第一书记”

[①] 以上文中所列的该县数据和信息均来自县委和县政府临时编制的小册子，后文中的相关数据和信息也会引用于此。在此非常感谢他们的付出和关照！

一人，后来第二批和第三批都陆续又增派了工作队队员，帮助作为工作队队长的“第一书记”更好地开展工作。到 2018 年下半年，Q 县全县有 1600 多名干部参加过扶贫，占全县干部总人数的三分之二，他们组建起了 100 支扶贫工作队长期驻村，成为了 Q 县脱贫攻坚的核心力量。

可以看到，Q 县的驻村工作队数量是很多的，几乎村村都有驻村帮扶工作队，全县超过三分之二的干部都参与过驻村帮扶，这些得益于该县组织起了一个强大的“脱贫攻坚战斗体系”，如下图所示：

图 2–2　Q 县工作队“脱贫攻坚战斗体系”



来源：笔者自制。

可以看到，Q 县以乡镇、行政村、自然村为单位，划定出脱贫攻坚三级作战区域，逐级建立了脱贫攻坚指挥部、脱贫攻坚大队、驻村帮扶中队、驻村帮扶小队的四级基层战斗体系。在这个战斗体系中，乡镇、村的挂点领导、“第一书记”、扶贫工作队员、村两委干部、村小组组长等各方面力量全部编入战斗队伍，与原本常规的官僚科层体系相融合，以层层传导的方式将扶贫帮扶的责任通过四级战斗队伍向下压实，使工作队的工作真正地运转了起来。正如 Q 县县领导所言：“我们现在是四级战斗队，有指挥部、大队、中队、小队，这就是战斗体系，我们以前叫点长现在叫中队长，我们各个局委的一把手也担任中队长，驻村‘第一书记’和村党支部书记是副中队长，这样就形成了一个组织严密的脱贫攻坚战斗体系”（访谈记录：qz2019071101）。在这样的一个战斗体系下，工作队的力量得到了极大的扩充，与过去工作队只有个别上级干部和其他混编进来的人员相比，脱贫攻坚之下的工作队队员的组成更加“复合化”，而且形成了一个与行政单位层级高度融合的科层式的工作队队伍设置体系，把过去单纯的工作队又细分成了大队、中队和小队这样更为多样的细分队伍，同时也动员起了从县到乡镇到村各层级、各层次的人员资源去投入到“脱贫攻坚战斗”的工作之中。

这样一个工作队队伍体系也具有“准军事化”管理的特征，正如县委领导所言：“脱贫攻坚是立了‘军令状’的，完不成的话要按‘军法处置’，‘先斩后奏’的”（访谈记录：qz2019071101）。所以每一层级和队伍都有着明确的任务分工，责任、压力逐级传导、逐级压实，上级负责监督和部署扶贫工作，下级严格服从命令去执行，同时，脱贫目标和任务也得到了细致的数量化分解，使之都成为可操作性的具体项目，这样考核起来也更方便、精准。此外，为了实现有效治理、防止政策执行的偏差和扭曲，县委县政府还对这套扶贫工作队体系建立起了“强监控–强激励”的制度机

制来规范和推动工作队员的工作及其行为。在“强监控”上，县、乡镇和村党支部各级政府均逐级签署脱贫攻坚责任书、立下“军令状”，同时，还建立了扶贫工作队召回调整机制，在考核方式上采取“一票否决”制，严格督促工作队员做好扶贫工作，另外，还继承过去的专项督察机制、内部交叉检查机制，通过结合派驻监督、巡查巡视以实现上下联动以及部门联动协查的作用，以致扶贫期间该县共发现问题线索96件，立案44件，约谈单位16家，给予党纪政纪处分47人，对工作队队员起到了强大的威慑和警示作用。

而在“强激励”上，除了继承过去的优秀队员选拔任用、工作经费保障和补贴的制度机制外，该县还特别重视引入“竞争性因素”到工作队的工作中，如在农村积极开展“比学赶帮超”活动，每季度由乡镇对各村脱贫攻坚、环境卫生、产业发展等重点工作评优评先，通过以奖代补给予村两委不同等次的奖励，给基层干部真金白银和实实在在的鼓励，同时，帮扶单位也会给评比优秀村庄的扶贫工作队一定的经济奖励。与此同时，从乡镇到村每年也会举行“脱贫攻坚大比武”的比赛，如村支书所言：“大比武是省里和县里举办的非常好的一个活动，一般是每年的八九月份开始到十一月份结束。它做到了一个检查的全覆盖，包括帮扶单位、工作队、乡镇，是全范围的大比武，各项检查都很细致，通过大比武来检查脱贫工作是不是落实的到位，查短板补短板，干部的工作积极性也会被调动起来，通过这些呢也可以推动扶贫工作干的更好。干得好的通报表扬，干得不好的这个村村两委也会被扣绩效工资，还会给黄牌，很丢人的”（访谈记录：qz2020120901）。所以通过“大比武”促使扶贫工作队与工作队之间展开竞争比拼，极大地促进了脱贫攻坚任务的完成和业绩的持续创造。

当然，工作队也不仅仅是动员群众、带领群众脱贫的手段，它还是实现建制化的重要工具，这一点在脱贫攻坚中也是非常明显的。脱贫攻坚工

作队要做到“双争四帮”，“双争”即“第一书记”在任职期内，个人要争当优秀“第一书记”，所在党组织要争当优秀基层党组织；“四帮”即一是帮党建，加强基层党组织；二是帮发展，推动精准扶贫；三是帮民生，为民办事服务；四是帮稳定，提高治理水平，其中，改造或重塑党组织涣散、政权建设不稳的村庄便也是脱贫攻坚的重要任务和目标之一。于是该县上级要求将扶贫工作队队员的党组织关系都转到驻点村，在村党支部过组织生活，同时，要求工作队队员将帮扶单位党支部的优秀经验带到农村，帮助驻点村党支部完善各项规章制度建设，推进“四议两公开”、“三会一课”、“主题党日”等制度的落实，并结合“两学一做”学习教育使之常态化、制度化，还要求参照党组织活动阵地做标准化建设，积极帮助驻点村巩固、创建农村“示范党支部”，加强农村党建工作。

此外，工作队还要积极推动落实村“两委”干部坐班，有效解决村级组织“无人办事、无章理事”的问题。正如工作队队员所言：“我们早期过来的一个初衷就是把党建工作作为政治工作来抓，帮扶人考虑以党员为主，90%都是党员，29 个中 26 个是党员，支部的一半人马在这边了，初衷是党建促扶贫，下来入村之后也和支委开了会，韩局长也下来，和两委开了几次支委会，我们也参加支委会，加上‘第一书记’、韩局和我，8 个人一起开了好几次，布置和落实一些具体的工作，包括平时搞活动，就和整个村党员一起。2018 年两个村全体党员 100 多人，重大的检查都召开动员会，这些动员会都是正副村长、全体党员、我们帮扶人都要参加，夜校是全体贫困户和干部都要参加。今年搞了些活动，财政局的点，原先国资委的点，一共三个点，统一全体党员，升国旗、重温誓词、上一节党课、慰问老党员”（访谈记录：qz2019071811）。总之，整个脱贫攻坚期间，Q 县各驻村“第一书记”先后组织党支部各类学习 1200 多次，组织村干部外出考察、培训 1670 多次，制定和完善支部相关制度建设 100 多项，非常

有力地重塑了村庄的党组织建设，使得村两委与上级和工作队员之间的联系变得更加紧密、团结。

总之，工作队在脱贫攻坚时期得到了进一步的强化和发展。一方面，工作队从过去单一的组织化团体变得更加具有体系化，在融合乡镇、行政村和自然村的原有单位之上工作队队伍得到进一步细分，这极大地扩展了工作队与基层行政体制的融合与相互交流[①]，使其成为整体能够"力往一处使"、共同解决农村脱贫问题。另一方面，为了更好、更快地发挥工作队的威力或作用，脱贫攻坚时期工作队通过强监控和强激励的方式强化了其运行管理和工作过程，虽然这为基层工作队队员带来了较大的工作压力和负荷，但是压力作为动力也更好地促进了脱贫攻坚任务的快速、精准完成，使得中国提前十年实现了《联合国 2030 年可持续发展议程》减贫目标，赢得了国际社会的广泛赞誉[②]。与此同时，工作队也仍然是一个具有建制化功能的组织治理形式，脱贫攻坚的目标之一便是重塑涣散的基层党组织、加强基层政权建设，而 Q 县工作队的实践也证明了其建制化作用的存续，并且与过去一样，工作队起到的不是去代替或替换的作用，而是帮助、改造或重塑基层政权组织的作用，这一点也清楚地说明中国的一统体制所具有的弹性和调试性[③]。工作队在新时代不仅超越了过去其"动员之手"的

[①] 因此，本文不认为"第一书记"和工作队的下乡扶贫与村两委之间形成的是一种"双轨治理"的治理形态，参见谢小芹."'双轨治理'：'第一书记'扶贫制度的一种分析框架——基于广西圆村的田野调查",载于《南京农业大学学报(社会科学版)》，2017 年第 3 期；刘建生，涂琦瑶和施晨."'双规双层'治理：第一书记与村两委的基层贫困治理研究"，载于《中国行政管理》，2019 年第 11 期等。相反，他们都是整个国家体制的一部分，"第一书记"和工作队是作为国家体制的"延展性部分"而创造出的一种新的组织治理形态。

[②] 参见"'数'说脱贫攻坚成绩单"，央视网，网址：https://news.cctv.com/2021/02/25/，浏览时间：2021 年 8 月 30 日。

[③] 关于中国国家体制调试性的研究或弹性研究，都忽视了工作队机制对此的作用。参见 Ben Hillman. *Patronage and Power: Local State Networks and Party-State Resilience in Rural China*. Stanford University Press, 2014；David Shambaugh. *China's communist Party: Atrophy and Adaptation*. University of California Press, 2009.等。

界限，而且还发展为新的、体系化的组织治理形态，其组织和制度的各个方面都得到了进一步的强化发展。

五、小结

工作队是具有中国特色的、起到建制化作用的组织治理形式，它既是中国共产党的“动员之手”，也是高度集权的党政国家体制富有弹性的“延展部分”，是促使国家政权建设或活动正规化、制度化的有效机制。无论是在革命战争年代，还是在建国后的社会主义建设时期，抑或是在新时代国家治理的现代化阶段，工作队在不同时期都发挥了重要的建制化作用，它在促进中国国家统一并建立起人民民主专政体制的过程中也同时推进着地方基层的有效治理，所以工作队是一统体制和有效治理相结合的一种重要的组织治理形式。

工作队源起于革命的军队，毛泽东在前苏联和共产国际的指导和指示下提出红色政权理论，把军队作为工作队派去推进地方基层的苏维埃政权建设和治理，这是工作队最早的原型。而后随着革命形势的不断变化和发展，中国共产党所领导的共产主义革命得以在不断扩大的领域、人口和资源下继续扩展，工作队作为建制化的组织治理形式也得以被广泛运用到基层的政权建设和治理之中，并且无论是在队员选拔和任用、工作方式和流程、工作保障、监督和激励还是在工作效果上，工作队随着革命的推进和党的领导在自身工作运行的组织制度上也得以不断发展和强化，以至于工作队一方面促进了新中国的国家政权建立，从地方基层建设起统一的党政国家体制，另一方面也增进了对地方基层的有效治理，为新中国的建设和治理发挥了巨大作用。

“国家是什么？国家就是我们”[①]，这个“我们”便是千千万万个工作队。没有工作队，新中国便无法统一建立，也无法有效治理起来。所以在新时代国家治理现代化的背景下，工作队得到了进一步地运用和强化，无论是脱贫攻坚还是当下的乡村振兴，工作队都在持续地被使用和部署着，以致国家的意志、力量和资源通过工作队得以被输送到每一个地方和基层，每一个地方和基层也因有了工作队更具组织化、制度化的成体系地帮助和作用而不断发生着翻天覆地发展。

[①] 参见昆廷·斯金纳.《国家与自由：斯金纳访华讲演录》，李强和张新刚主编，北京：北京大学出版社，2018 年，第 109 页。

| 第三章 |

“人由权定”：工作队的组织队伍结构

一、前言

自中国共产党革命以来，作为“动员之手”的工作队就被广泛地运用和部署于社会主义革命和国家治理的各个时期和方面，并从最初的单一的动员组织形式逐渐地发展并强化为如今的成体系化的组织治理形态。这说明对中国共产党而言，工作队一直以来都十分重要，并且具有非凡的战略和战术作用。那么成体系化的工作队的组织治理形态究竟如何，本章将开始展开具体的研究。

作为“动员之手”，工作队的组织治理形态是以人事为基础而建构起来的。而中国共产党自革命以来就十分重视人事组织和制度的建设与管控，为此形成了独特的“党管干部”的人事体制[①]（Nomenklatura System），该制度由两个基本要素组成，即中国共产党所派任的等级式的领导职位名单和担任职位的干部储备名单[②]，据此，中国共产党形成了一系列体系化的

① 汉学家卜约翰（John P.Burns）等人对此有非常充分的研究，参见 John P.Burns ,edited,. *Chinese Communist Party's Nomenklatura System*. London and New York: Routledge, 2019.

② 参见 Sebastian Heilmann and Sarah Kirchberger. “The Chinese Nomenklatura in Transition: A Study Based on Internal Cadre Statistics of the Central Organization Department of the Chinese Communist Party”. *China Analysis*, No.1, 2000, pp.3.

对干部进行选拔、任用、培养、晋升和激励的原则、程序和制度[1]。然而，工作队作为一种与常规的等级式干部官僚体制不同的组织治理形态，它对干部队员的选拔、任用、培训、晋升和激励会与“党管干部”体制一样否，如果不同的话，那么工作队的干部队员究竟遵循哪些原则、又是通过什么程序且如何形成一套稳定高效的组织队伍结构（或人事组织体系）的，这些就是本文所需要深入探究的研究问题。

本章将通过统计描述、个案研究和访谈调研相结合的方法逐一分析和解答上述的研究问题。主要内容结构分为四个部分，首先，本文会先从宏观统计的层面统计描述工作队的干部队员的主要组织层级和部门归属，探讨和分析他们的部门类型，以期从中发现工作队干部队员的某些来源规律或组织性质。接着，从微观案例的层面深入分析和揭示工作队干部队员的选派原则、程序和方式，以及他们轮换和流动的具体情况，以期揭示出工作队干部队员在选派任用和轮换、流动上与“党管干部”体制的不同规律或机制。然后，从微观个案层面深入分析和研究工作队干部队员在工作培训、学习和工作激励上的方式和标准，以期揭示工作队在这些方面的某些规律或机制。最后，本文会对工作队的组织队伍结构进行研究总结，并尝试比较分析工作队的组织队伍结构与“党管干部”体制下干部人事组织的差异。

[1] 国内外对此的研究很多，可参见唐皇凤.“新贤能政治：我国干部选拔制度的民主化与现代化”，载于《政治学研究》，2016 年第 4 期；郁建兴，蔡尔津和高翔.“干部选拔任用机制在纵向地方政府间关系中的作用与限度”，载于《中共浙江省委党校学报》，2016 年第 1 期；庞保庆，邓淑莲和刘红芹.“官员晋升、部门权力与预算透明度”，载于《学海》，2018 年第 3 期；姚洋，席天扬等.“选拔、培养和激励——来自 CCER 官员数据库的证据”，载于《经济学（季刊）》，2020 年第 3 卷，第 19 期；Chien-wen Kou and Wen-huan Tsai. “‘Sprinting with Small Steps’ Towards Promotion: Solutions for the Age Dilemma in the CCP Cadre Appointment System”. *The China Journal*, No.71, 2014, pp.153-171 等。

二、工作队干部队员的组织层级与部门来源

前述提到作为“动员之手”的工作队一直以来都被广泛地运用和部署于社会主义革命与新中国国家建设和治理的各个时期和方面，所以中国共产党派遣工作队的数量、规模和范围一直以来都很大、很多、很广，这充分地体现了社会主义制度“集中力量办大事”的优势和能量。然而，这种被“集中的力量”来源于哪里，这些“力量”是“何方神圣”，又有着何种组织层级和部门差异，本节将具体分析和探讨。

早在 2001 年驻村工作队的广泛派遣和部署就已经展开。为了贯彻落实“三个代表”重要思想并解决“三农问题”，河南省就前后抽调派遣了三批机关干部组成工作队去驻村工作。2001 年当年的第一批工作队干部队员，从省、市、县（市、区）、乡镇党政机关抽调了 40000 多名思想政治素质高的干部组成工作队，深入到 500 多个乡镇的 10000 多个村[①]；2002 年 4 月第二批又部署抽调 59000 多名工作队干部队员进驻 13807 个村[②]；随后到 2003 年 4 月河南省又从省、市、县、乡镇党政机关抽调派遣 44978 名干部进驻全省 1 万多个村，开展驻村工作[③]。当时驻村工作队的首要任务就是帮助这些村发展经济，进而推动全省经济跃上一个新台阶，而且在工作队的帮助下，村“两委”班子也建章立制，认真解决自身存在的问题，农村基层党组织的创造力、凝聚力、战斗力不断增强，一支“永远不走的

[①] 河南日报.“河南省抽调四万名机关干部驻村帮助工作”，网址：https://news.sina.com.cn/c/197123.html，浏览时间：2024 年 2 月 15 日。

[②] 河南日报.“情系群众根植沃土——河南省第二批抽调机关干部驻村工作综述”，网址：https://news.sina.com.cn/c/2002-08-12/0716668019.html，浏览时间：2024 年 2 月 15 日。

[③] 河南数字方志馆.“2003 年”，网址：http://www.hndsfz.com/2022/09-09/171910.html，浏览时间：2024 年 2 月 15 日。

工作队”也逐步培养成长起来。

囿于一手资料的限制，这里就以河南省郑州市的第三批工作队为样本来具体分析和探讨工作队干部队员的组织层级和部门类型。当年，河南省郑州市共抽调了 431 名第三批机关干部担任工作队队长并在市行政辖区内进行驻村工作，如下表所示：

表 3–1　郑州市驻村干部单位层级

郑州市驻村干部单位层级	干部人数	占比
省直单位	20	4.64%
市直单位	98	22.74%
县直单位	309	71.69%
乡镇单位	4	0.93%
共计	431	100.00%

来源：该表编制于河南省抽调机关干部驻村工作办公室编.《全省第三批驻村工作队所驻村统计册》，2003 年，第 3–42 页。

可以看到，干部驻村并担任工作队队长的人数总计 431 人，在组织层级上来自于省直单位的有 20 名，市直单位的有 98 名，县直单位有 309 名，乡镇单位的有 4 名，所以来自于乡镇层级以上单位的干部就占比 99.07%，而来自省市层级单位的干部占比 27.38%，因而将近有三分之一的村庄是由来自于省市单位的干部直接进驻村庄担任工作队队长。可见，当时的河南省相当重视基层乡村的治理工作，在组织层级上就派遣抽调了近乎全部乡镇级以上干部参与驻村工作，主抓基层村庄的治理。

当然，这些村庄也是有分类的，当时河南省把每个乡村分为具体的五类：一是小康示范村（标注为“康”），二是软弱瘫痪村（标注为“软”），三是没有完成第四届村委会选举的村（标注为“缺”），四是社治安混乱村（标注为“乱”），五是扶贫开发重点村（标注为“贫”）[①]，如下表所示：

[①] 参见河南省抽调机关干部驻村工作办公室编.“说明”，载于《全省第三批驻村工作队所驻村统计册》，2003 年。

表 3–2　郑州市村庄类型

郑州市村庄类型	村数	占比
康	22	5.05%
软	204	46.79%
缺	20	4.59%
乱	25	5.73%
贫	165	37.84%
共计	436	100.00%

来源：该表编制于河南省抽调机关干部驻村工作办公室编.《全省第三批驻村工作队所驻村统计册》，2003 年，第 3–42 页。注明：其中有的村庄被同时标注为两种类型，所以这里计 2 次；有的村庄类型标注为经济薄弱，这里把它归于“软”这一类来统计了。

可以看到，在五种类型的村庄里，“贫”和“软”的村庄占了 84.63%，可见这些村庄是驻村工作和基层治理的重点或大部。而“缺”和“乱”的村庄占了 10.32%，可见驻村工作也不只是扶贫、搞经济，还需要去整顿和恢复村子的稳定和秩序。而“康”的村庄也有 5.05%，这说明驻村工作也考虑到了经济较好的村庄的巩固问题，没有忽视这些村庄的持续发展。所以总体来看，当时驻村工作的任务和目标是多样和有差异的，工作队干部根据所驻村庄类型的不同，就面临着不同的治理任务和主要目标的考量。

那么将村庄类型和上述工作队干部的组织层级相结合来看的话，则可以更具体地窥测到组织层级之于村庄类型的驻村工作部署的侧重。如下表所示：

表 3–3　干部单位层级与村庄类型

郑州市驻村干部单位层级	人数	康	软	缺	乱	贫
省直单位	20		2			18
市直单位	98	4	29	3	1	61
县直单位	309	18	172	15	22	85
乡镇单位	4		1	2	2	1
共计	431/436	22	204	20	25	165

来源：该表整合编制于表 2–1 和 2–2，参见河南省抽调机关干部驻村工作办

公室编.《全省第三批驻村工作队所驻村统计册》，2003 年，第 3—42 页。注明：1.其中有的村庄被同时标注为两种类型，所以这里计 2 次；2.有的村庄类型标注为经济薄弱，这里把它归于"软"这一类来统计了；3.乡镇单位的驻村干部很少，几乎可以忽略不计，所以后文不再分析乡镇干部的部门类型。

可以看到，省和市直单位的工作队干部侧重于在扶贫领域开展驻村工作，所以他们中的大部分人都被抽调派遣到扶贫开发重点村（标注为"贫"）去驻村扶贫，而少部分被抽调派遣到软弱瘫痪村（标注为"软"）去驻村治理。而县直单位的工作队干部则侧重于在软弱瘫痪村（标注为"软"）开展驻村治理，另有少部分的干部则被派遣到扶贫开发重点村（标注为"贫"）去驻村扶贫，还有一小部分的干部则被派遣到其他类型村庄去从事驻村工作。所以在当时河南省驻村工作的首要任务是帮助这些村发展经济的主要目标之下，扶贫和搞经济成为了工作队干部驻村工作的重点领域，而且这一重点领域的干部队员一半都被抽调派遣自省和市直单位，可见，在组织队伍上河南省对此工作任务的高度重视，同时这也表现出河南省对省和市直单位干部的高度信任和能力认可，"重点活"、"苦活和累活"都交给了省和市直单位的干部。而县直单位的干部队员则侧重于从事治理软弱瘫痪、经济薄弱的村庄，而扶贫和搞经济只是少部分干部在从事，同时县直单位干部对五种类型村庄的基层治理基本实现了包圆，因此，县直单位的干部也是不可忽视的驻村工作的"主力军"，河南省对五种类型村庄的驻村治理还是主要依靠县直单位的干部。

既然在不同的组织层级上各级单位干部的目标任务各有侧重，那么具体又是哪些单位部门在驻村工作，工作队干部所属的部门群体对五种类型的村庄又担负着怎样的驻村治理任务，这里将更细致、具体的分析。郑州市抽调派遣的省直单位干部共 20 名，主要来自省委党史研究室、省保密局、省人大、省招生办、省接待办、省直工委、省委企业工委、省开发银行、省属大学这 9 大党政部门及其派出（或附属）机构，如下表所示：

表 3–4　省直干部驻村所属的部门类型

具体党政部门	软	贫
省委党史研究室		2
省保密局		1
省人大		9
省招生办		2
省接待办		1
省直工委		2
省开发银行		1
省委企业工委	1	
省属大学	1	
总计 20 人	2	18

来源：该表编制于河南省抽调机关干部驻村工作办公室编.《全省第三批驻村工作队所驻村统计册》，2003 年，第 3–42 页。

可以看到，在这些省直单位里，省人大及其派出机构是驻村扶贫的主要力量，从它这里抽调派遣了 9 人，而其他省直单位部门则都是 1 或 2 人。可见，河南省是高度重视驻村工作的，省人大作为省最高国家权力机关，亲力亲为地承担起了驻村工作任务，彰显出国家权力属于人民的精义和原则。而省企业工委和省属大学派遣的干部去驻村治理软弱瘫痪村也表明省直党政部门之间是有差别的，省直党政部门之间在组织资源链接和组织关系网络的差异[①]可能会导致本单位干部被抽调派遣到的村庄类型的不同，继而决定着干部所承担的驻村治理任务和目标的不同。

当然，从省直单位部门所抽调派遣的工作队干部数量、规模还是很少的，而市直单位部门的干部群体被抽调派遣的人数和规模要多些，郑州市抽调派遣的市直单位干部共 98 名，主要来自市交通局等 67 个党政部门及其派出（或附属）机构，如下表所示：

[①] 工作队干部所属的党政部门是有层级、地位和资源能力差异的，所以属于不同的党政部门的干部群体可能在驻村工作中有着不同的组织资源链接和组织关系网络的差别，这也将为其所驻村庄的治理投入、资源供给带来不同的影响。后续的章节将具体分析和探讨之。

表 3–5　市直干部驻村所属的部门类型

村庄类型	1 人次	2+人次
康	市日报社、市烟草局、市统战部、市军事供应站	
软	市人大、市政府、市计生委、市农业局、市政法委、市规划局、市粮食局、市卫生局、市土地开发中心、市委党校、市民族事务委员会、市妇联、市档案局、市计委、市建委、市河务局、市委组织部、市电台、市政协、市人武部、市保密局	市公安局（3）、市检察院（3）、市人事局（2）
缺	市文化局、市民政局、市纪委	
乱	市直机关	
贫	市总工会、市交通局、市科技局、市水利局、市人大、市委宣传部、市外经局、市劳动和社会保障局、市商业局、市城市管理行政执法局、市体育局、市财政局、市政府、市工商局、市供销社、市质监局、市大宗局、市房地产管理局、市税务局、市属学校、市安监局、市人防办、市农业局、市爱国卫生运动委员会、市团委、市接待办、市物价局、市纪委、市农开办、市检察院、市环保局、市林业局、市地税局、市统计局、市委党校	市政管理局（2）、市公安局（8）、市教育局（2）、市属管委会（2）、市司法局（2）、市日报社（3）、市中级法院（5）、市审计局（2）

来源：该表编制于河南省抽调机关干部驻村工作办公室编.《全省第三批驻村工作队所驻村统计册》，2003 年，第 3–42 页。注明：表中竖栏按照 1 人次和 2 及其以上人次归列工作队干部所属部门。

可以看到，在这些市直单位中，不像省直工作队干部主攻“软”和“贫”的村庄，市直工作队干部对五种类型的村庄的治理实现了包圆，但是他们主要也主攻“软”和“贫”的村庄，其中，被派遣到治理“贫”的村庄的工作队干部又比治理“软”的村庄的干部多了两倍，可见，治理贫困、抓经济也是市直单位干部被派出的主要目标和任务，省里对他们这一层级也是高度信任和倚仗的。这当中，市政府、市人大、市公安局、市纪委、市检察院、市委党校、市农业局、市日报社这 8 个核心党政部门派出 2+人次的工作队干部肩挑“软”和“贫”的村庄，而市政管理局、市教育局、市审计局、市属管委会、市司法局、市中级法院、市人事局这 7 个党政职能

部门也派出2+人次的工作队干部肩挑“贫”或者其他类型的村庄，所以这15个党政部门在总计67个党政部门及其派出（或附属）机构中成为当时驻村工作和基层治理的主力。而这可能与它们这些党政部门因为组织层级较高、掌握权力较大、社会影响较强，因而能够在组织资源链接和组织关系网络上获得更多资源和能力有关。

而县直单位的工作队干部是驻村工作和基层治理的“主力军”，其被抽调派遣的干部数量、规模是最多的，郑州市抽调派遣的县直单位干部共309名，实现了对五种类型村庄的全覆盖，主要来自县级市或区粮食局、审计局等95个党政部门及其派出（或附属）机构，基本上所有县直单位或区级单位的党政部门都有派遣干部驻村工作，甚至诸如枣科所、税警大队、豫剧局、门票处、林场、防疫站这些属于行政体系旁支（或附属）部门都派出了驻村工作队干部。可见，县直单位在驻村工作和基层治理中的重要性，而且它们主要侧重于治理“软”的村庄，但也兼顾治理“贫”的村庄，可能河南省考虑到县级资源和治理能力的局限，所以分配它们以治“软”为主。其中，在这95个党政部门及其派出（或附属）机构中，有25个派出了单个部门超4人次、累计173人次进入各类村庄开展驻村工作，占比55.45%，而且都属于县或区级的核心职能部门，以至于诸如水利局、交通局、教育体育局、财政局、文化局、粮食局等这些核心职能部门在县直单位里承担着重要的驻村工作和基层治理任务，而其他75个派出了单个部门等于或少于4人次、累计139人次，只占比44.55%[①]，可见，县直单位里的核心职能部门是驻村工作主力军中的“主力”。此外，几乎所有县直单位的党政部门都有派遣干部驻村也表明，县（区）一级整合并动员了几乎所有能驻村工作的一切力量和资源投入到河南省的这次任务

[①] 这些数据统计来源于河南省抽调机关干部驻村工作办公室编.《全省第三批驻村工作队所驻村统计册》，2003年，第3-42页。

之中，但县（区）直单位中的核心职能部门可能因为它们专门的职能属性较强且单独的组织资源链接能力较强，所以承担着更多、更重的治理任务。

从以上分析可以看到，不同层级的单位的驻村干部所归属的部门类型其侧重是不一样的，省级单位的驻村干部主要以省人大及其派出机构为主，他们几乎占据了省级单位派遣驻村干部人次的一半，而市直单位的驻村干部主要以核心党政部门和核心职能部门为主，至于县（区）直单位的驻村干部则主要以县（区）核心职能部门为主。而且不同层级所主攻的村庄类型也不相同，省级单位的驻村干部主要治“贫”，市直单位的驻村干部主要治“贫”兼顾治“软”，而县（区）直单位的驻村干部主要治“软”兼顾治“贫”，而之所以如此安排，可能是因为不同层级单位的组织资源链接和组织关系网络存在差异，以至于它们在驻村资源的投入和治理能力上存在差距所致。

当然，更关键的是，不管工作队驻村干部所处的行政层级和所归属的部门类型有何不同，他们都是从一套完整的、等级式的党政官僚行政体系中抽调和派遣出来的，都是当代中国地方和基层治理中的精英群体，都属于官僚群体及其派生群体，且没有抽调派遣代表雇佣群体的“小胥小吏”[①]，这表明河南省是高度重视驻村工作的，对于这些精英群体抱有高度的信任和能力的认可，也认为只有依靠他们才能真正解决基层治理的问题。因此，作为“动员之手”的工作队其实并不能代表是一种非常规的权力，反而是由代表着常规权力的等级式的党政官僚行政体系自身所塑造的“权力之手”[②]，因为工作队的干部队员都是来源于这一体系中的精英群体，因

[①] 官僚群体、派生群体和雇佣群体，这个当代中国地方和基层治理中的群体三分模式来源于刘建军和马彦银的提出。参见刘建军，马彦银.“从官吏分途到群体三分：中国地方治理的人事结构转换及其政治效应”，载于《社会》，2016 年第 1 期，第 76−98 页。

[②] 打一个可能不恰当的比方，等级式的党政官僚行政体系就好比是一个庞大的人体，像观音一样能变出千手、甚至更多的手，去下沉到凡间造人或者造物以改变人间，而这些手就是这一体系所变出的“权力之手”。

而我们从以上的分析中可以提炼出：权力能够变现出更多的权力；同理，权力也能够生成或制造出更多的权力，以至于权力能够通过生成或制造出更多的权力来巩固和扩大自身。所以如果人类不能制约权力，哪怕是制约一般性的或常规性的权力，那么权力就会逐渐走向高度的集中和全面的渗透，然后通过权力本身的专断性生成或制造出更多的权力[①]。

三、工作队干部队员的选派任用与轮换和流动

从前述中可以看到，来自不同组织层级的工作队干部队员有着不同的部门归属，那么他们是如何从自己所在的单位部门内被抽调、选派出来驻村工作的，又是哪些因素或者基于何种组织原则或程序把他们从单位部门内选派出来驻村工作的，并且工作队干部队员又是怎样进行轮换和流动的，这些问题本节将具体分析和探讨。

关于工作队干部队员的选派任用，中共中央和国务院曾出台过明确的指导意见，在指导意见里提出了具体的工作队人员选派原则和要求：

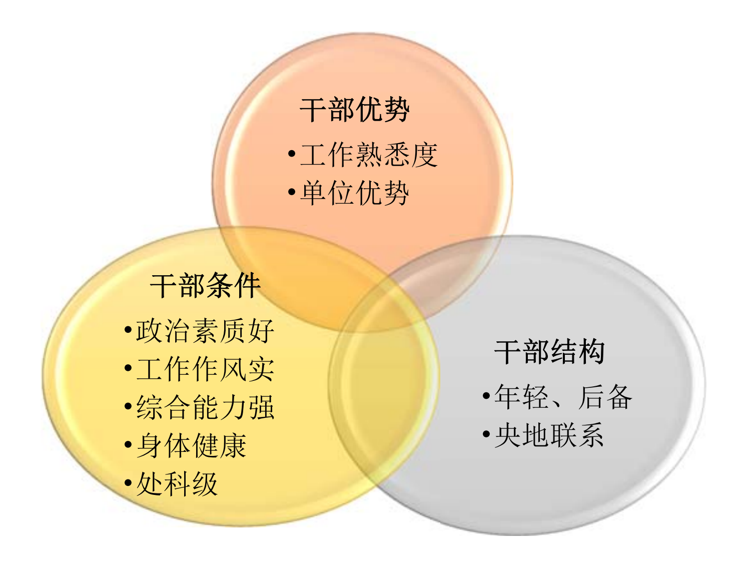
“（1）精准选派。坚持因村选人组队，把熟悉党群工作的干部派到基层组织软弱涣散、战斗力不强的贫困村，把熟悉经济工作的干部派到产业基础薄弱、集体经济脆弱的贫困村，把熟悉社会工作的干部派到矛盾纠纷突出、社会发育滞后的贫困村，充分发挥派出单位和驻村干部自身优势，帮助贫困村解决脱贫攻坚面临的突出困难和问题。（2）优化结构。优先安排优秀年轻干部和后备干部参加驻村帮扶。每个驻村工作队一般不少于3人，每期驻村

[①] 社会学家迈克尔·曼把国家权力分为基础权力和专断权力两种类型，这在经验中是一种错误的理解，因为权力本身就自带专断性，所以基础权力和专断权力是两面但终归一体，权力越基础、越全面渗透进社会，就会越专断，反过来，权力越专断，也就会越渗透或扩张而占据更普遍或广泛的基础。参见迈克尔·曼.“国家的自主权：起源、机制与结果”，载于《当代国家理论：基础与前沿》，郭忠华和郭台辉编，广州：广东人民出版社，2017年，第49-79页。

时间不少于 2 年。要把深度贫困地区贫困村和脱贫难度大的贫困村作为驻村帮扶工作的重中之重。东西部扶贫协作和对口支援、中央单位定点帮扶的对象在深度贫困地区的，要加大选派干部力度。（3）配强干部。县级以上各级机关、国有企业、事业单位要选派政治素质好、工作作风实、综合能力强、健康具备履职条件的人员参加驻村帮扶工作。新选派的驻村工作队队长一般应为处科级干部或处科级后备干部。干部驻村期间不承担原单位工作，党员组织关系转接到所驻贫困村，确保全身心专职驻村帮扶。脱贫攻坚期内，贫困村退出的，驻村工作队不得撤离，帮扶力度不能削弱。”[①]

可以看到，国家对工作队干部队员的选派任用有三个原则，一是要精准选派，二是要优先推年轻优秀干部，三是工作队干部要综合素质和能力强的，据此我们可以总结出工作队干部队员选派任用的一般因素，如下图所示：

图 3–1　工作队干部队员被选派任用的因素



来源：笔者自制。

[①] 参见中共中央办公厅和国务院办公厅印发. “关于加强贫困村驻村工作队选派管理工作的指导意见”，载于《人民日报》，2017 年 12 月 25 日第 1 版。

来自不同层级单位部门的干部如果要被选派到地方或基层的贫困村从事驻村工作的话，需要在干部优势、干部条件和干部结构三个方面具有相较于单位部门中其他干部的比较优势才可能会被选派上。在干部优势方面，干部对平时工作的熟悉度以及熟悉领域，还有干部所属的单位部门所具有优势、资源是实实在在的被选派考虑的重点，而在干部结构上，干部是否年轻、是否是后备力量，以及中央层级的单位与地方所建立的协作、互援关系也是被选派考虑的重点，最后在干部条件上，政治素质、工作作风、综合能力、身体健康、职务职级这些条件也是考虑因素。所以单位部门的干部需要在这三方面同时具备这些因素才会有机会被选派上开展驻村工作，可见，党政机关选派干部下村扶贫也可能是有意培养、选拔和锻炼优秀年轻或后备干部的重要途径[①]。

在国家的顶层设计和要求下，各个地方也纷纷重视起干部驻村工作的选派任用事宜。地方省在驻村工作队干部队员的选派上会更具体地规定一些干部队员的选派要求，把国家的选派要求和原则更具体地压实到细节或基础层面。海南省在工作队干部队员的选派要求上就有五条规定：

“第三条 驻村工作队由省和市县党委组织部负责、定点扶贫牵头单位协助派出，每个驻村工作队一般不少于3人(含第一书记)，其中省派定点帮扶单位驻村工作队员不少于 1 人，在深度贫困村承担定点帮扶任务的不少于2人。驻村工作队每期驻村时间不少于2年。

第四条 驻村工作队员主要从省和市县机关、国有企业、事业单位选派，优先安排优秀年轻干部和后备干部参加驻村帮扶。驻村工作队员的基本条件是：政治素质好、工作作风实、综合能力强，善于做群众工作，有2年以上工作经历，具有正常履行职责的身体条件。新选派的驻村工作队

① 参见韩广富，周耕.“党政机关选派干部下乡扶贫制度的建立”，载于《理论学刊》，2013年第11期，第22-25页。

队长必须是中共正式党员，应当为处科级干部或者处科级后备干部。

第五条 驻村工作队一村一队，主要派驻到“十三五”建档立卡贫困村，实现建档立卡贫困村全覆盖。各市县应当统筹整合各方面驻村工作力量，根据派出单位帮扶资源和驻村干部综合能力因村选人组队，重点向深度贫困地区贫困村和脱贫难度大的贫困村倾斜。要把熟悉党群工作的干部派到基层组织软弱涣散、战斗力不强的贫困村，把熟悉经济工作的干部派到产业基础薄弱、集体经济脆弱的贫困村，把熟悉社会工作的干部派到矛盾纠纷突出、社会发展滞后的贫困村。

第六条 驻村工作队员驻村期间不承担原单位工作，党员组织关系转接到所驻贫困村，驻村经历视为基层工作经历。脱贫攻坚期内，贫困村退出的，驻村工作队不得撤离，帮扶力度不能削弱。

第七条 驻村工作队队长及成员由市县党委组织部选定任命，报省委组织部、省扶贫办备案。驻村工作队队长原则上由驻村第一书记兼任。各市县也可以根据贫困村实际,任命熟悉贫困村情况、组织协调能力强的驻村干部担任队长。”[①]

可以看到，这些规定都是对国家选派要求的落实，但其中海南省更具体地规定了省派驻村干部在所驻村庄的具体人数；第四条则具体划定了驻村干部的选派条件和要求；第五条则基于不同驻村干部的能力和专长来分配到不同类型的村庄；第六条则具体规定了驻村干部的组织关系和驻村要求；第七条则规定了驻村工作队队长的任命。可见，省里在驻村干部的人员选派上更谨慎、细致，除了落实国家的选派要求之外，还基于地方考虑增添了更多的具体规定和分配要求。所以选派工作队干部队员开展驻村工作这项政治任务便层层传导到了地方或基层，地方或基层则更加具体、细

[①] 参见中共海南省委办公厅，海南省人民政府办公厅.“关于印发《海南省贫困村驻村工作队选派管理办法》的通知”，网址：https://www.hainan.gov.cn/hainan/swygwj/201806/963caac93c18438891d66ab1b3f9297b.shtml，浏览时间：2024 年 2 月 18 日。

致地给予重视并设计具体的应对办法。

那么在国家和地方各省的选派要求之下，干部们是否有意愿去到村庄开展驻村工作，又是哪些因素推动他们愿意去到地方或基层的村庄开展驻村工作，他们是如何响应国家与地方的号召和要求的。有学者已研究了此类问题，并认为“积攒农村工作经验”、“组织安排”、“驻村工作有成就感”是干部愿意驻村工作的主要原因，而“工作压力大”、“下乡成本高”及“无法兼顾家庭”则是不愿继续驻村的主要原因[①]。但是笔者经过调研却发现，干部愿意去到地方或基层农村开展驻村工作的原因并非如此简单。工作队队长、驻村“第一书记”被选派到基层驻村工作其实有个“隐形”的选派条件即需要具备基层工作经验（访谈记录：qz2019071401）。而在积累了基层工作经验以后，不少干部往往是在无法兼顾家庭抑或是家里反对，且每周末只能往返于城市和乡村、回一趟家的情况下，毅然决然地申请驻村（访谈记录：qz2019071401，qz2019072101），可见驻村干部还是有不少牺牲的，而且也勇于承担这样的矛盾和压力，所以所谓“无法兼顾家庭”、“工作压力大”和“下乡成本高”成为他们不愿驻村的原因是站不住脚的。而驱动他们勇于申请驻村并不顾压力和自我牺牲而开展驻村工作的原因主要还是，“组织的安排”以及他们内心想要换个环境、做点实事的心声和成就感（访谈记录：qz2019071401，qz2019072101，qz2019072201）；至于个人政绩或荣誉这种“隐形”因素的驱动，即想通过做驻村干部或“第一书记”来获得奖励和晋升的机会，其实他们自己也清楚，这样的机会很少，而且主要取决于县委组织部按照比例考核来确定，驻村帮扶单位派出的干部只是来帮忙的（访谈记录：

[①] 参见陈庆立，左停.“选派干部驻村意愿分析——基于 L 县远郊 D 乡的调研”，载于《西北农林科技大学学报（社会科学版）》，2018 年第 4 期，第 63-68 页。

qz2019071401)，所以通过做出个人政绩来获得奖励和晋升这样的因素即使存在的话那也并非是他们愿意驻村工作的主要原因。

既然干部有申请驻村工作的积极意愿，且也愿意做一定的自我牺牲并承担各种压力，那么组织安排上是如何从众多申请驻村的干部中精挑细选地把他们选派出来的，单位部门组织选派驻村干部的程序又是什么，这需要继续分析了。首先，在国家层面上，中央并没有制定出一个具体的驻村干部选派程序，所以选派驻村干部的组织程序就交由地方来设计和制定了，而地方在这方面也确实做出了非常具体的选派程序规定。海南省采取了推荐选派的原则，制定出具体的三条选派要求：

“第一书记和工作队员人选的基本条件是：政治素质好，坚决贯彻执行党的理论和路线方针政策，热爱农村工作；工作能力强，敢于担当，善于做群众工作，具有开拓创新精神；事业心和责任感强，作风扎实，不怕吃苦，甘于奉献；具备正常履职的身体条件。第一书记必须是中共正式党员，具有1年以上党龄和2年以上工作经历；工作队员应优先选派中共党员。

第一书记和工作队员主要从省市县机关优秀干部、年轻干部，国有企业、事业单位优秀人员和以往因年龄原因从领导岗位上调整下来、尚未退休的干部中选派，有农村工作经验或涉农方面专业技术特长的优先。中央和国家机关各部委、人民团体、中管金融企业、国有重要骨干企业和高等学校，有定点帮扶和对口支援结对任务的，每个单位至少选派1名优秀干部到村任第一书记。

选派第一书记和工作队员，按照个人报名和组织推荐相结合的办法，由派出单位组织人事部门提出人选，同级党委组织部门会同农办、农业农村部门及乡村振兴部门进行备案，派出单位党委(党组)研究确定。各地区各部门各单位党委(党组)及组织部门、农办、农业农村部门及乡村振兴部门，要严把人选政治关、品行关、能力关、作风关、廉洁关，充分考虑年龄、专业、经历等因素，确保选优派强。县级党委和政府要根据不同类型村的需

要，对人选进行科学搭配、优化组合，发挥选派力量的最大效能。”[①]

可以看到，这些规定提出了对“第一书记”和工作队队员进行选拔任用的一系列具体条件和要求，而且第三条详细阐述了驻村干部或队员的选派程序，即驻村干部或队员的选派是采取个人报名和组织推荐相结合的办法选出来的，但是这一选派程序却没有提到来自于单位的驻村干部或队员是如何具体选出的，这种个人报名和组织推荐相结合的办法是如何具体实施的。

在个人报名和组织推荐相结合的办法之下，通过调研驻村干部具体的选派程序也可以呈现出来。首先，个人报名是自愿原则的体现，而且单位干部如果主动报名的话是会优先被组织考虑选派出去的（访谈记录：qz2019072201），然后，通过单位领导的谈话和单位按照选派干部的条件、优势、结构等全面考虑来决定是否派遣出去，所以主动报名往往能成为驻村干部的几率要大些，当然前提是自己符合这些选派的条件和要求。但是如果没有人主动报名，那么组织推荐将发挥重要的作用。一般在单位里面，各基层党组织是负责推荐人选的重要地方，每个基层党委和机关、直属单位党支部都可推荐 1 名人选[②]，然后基层党组织按照上级的选派条件和要求，把握人选的政治关、能力关和廉洁关，遴选出合适的人选上报单位组织部门，接着单位领导会找遴选出的干部一一谈话，并就干部的谈话、工作情况和家庭顾虑等各个方面进行甄别和全面考虑，最后，经单位党政会议讨论和投票通过来决定最终人选，选出要派遣驻村工作的干部。这一选派过程可总结如下图所示：

[①] 参见海南省乡村振兴局.“中共中央办公厅印发《关于向重点乡村持续选派驻村第一书记和工作队的意见》”，网址：https://fpb.hainan.gov.cn/fpb/c100483/202105/329f6f9f04e44f1980db38981c3f0715.shtml，浏览时间：2024 年 2 月 18 日。

[②] 参见 J 单位党委组织部印发.“关于转发省委组织部办公室、省扶贫办综合处《关于认真做好新一轮驻村工作队人员选派工作的预通知》的通知”，2021 年 3 月 24 日，来源于笔者调研所获得的资料。

图 3–2　驻村干部选派程序

个人报名
•主动报名

组织推荐
•基层党组织物色和推荐人选

单位组织和人事部门
•收报、甄别和遴选人选

单位领导
•谈话、考虑人选

单位党政会议
•讨论、投票表决通过最终人选

来源：笔者自制。

可以看到，个人报名和组织推荐相结合的办法其实只是一个选派驻村干部的程序“入口”，通过个人主动报名和基层党组织推荐上报人选来完成候选人的物色和遴选工作，然后在单位组织和人事部门的甄别、考虑后通过领导对候选人的谈话、全面考虑来确定最终人选，最后，通过单位党政会议的讨论和投票决定最终人选，这才是较为完整的选派驻村干部的程序或过程。而驻村干部的选派过程也许也为党管干部的竞争性选拔程序提供了一个较为清晰的“镜像”，从中可以补充并勾勒出党管干部选拔任用过程的某些面貌[①]。

当然，在驻村工作队干部选派任用之后，依照规定需要驻村工作不少于 2 年，但是 2 年以后则需要轮换工作队干部。所以工作队干部的是如何轮换的，他们之间来来往往的流动有何特点或规律也需要分析和探讨。囿

[①] 关于党管干部的选拔任用程序，其主要是依靠党委（党组）讨论决定以作为干部选拔任用的决策程序，这是党管干部原则和民主集中制原则的重要体现；且有别于西方政党和国家，党委（党组）讨论决定程序，主要由“酝酿与决定”、“民主与集中”、“惯例与规则”等原则或关系共同构建了其独有的程序特点和制度属性。参见麻宝斌，仇赟.“中国共产党党内决策程序的多维构建——以党委（党组）讨论决定干部选拔任用事项为例”，载于《治理研究》，2019 年第 4 期，第 71–81 页。所以这里驻村干部的选派程序对党委（党组）讨论决定干部选拔任用的程序运行提供了重要的参考和补充。

于一手资料的限制，这里以海南省 Q 县的驻村工作队为样本来具体分析和探讨工作队干部轮换和流动的具体情况。海南省 Q 县是全省国定贫困县之一，全县辖 10 个乡镇、共 100 个行政村，其中确定建档立卡贫困村 44 个。2015 年随着党中央做出“打赢脱贫攻坚战”的决策，迫于脱贫摘帽的压力，Q 县从 2015 年 6 月选派了第一批驻村“第一书记”进行驻村帮扶；2017 年 3 月又启动选派了第二批驻村“第一书记”来轮换帮扶。囿于 Q 县所提供资料的局限性，这里以 10 个乡镇的 38 个行政村为例，将这些村庄前后两批驻村干部即“第一书记”的轮换情况编排如下表所示：

表 3–6　前后两批驻村干部即“第一书记”轮换情况

村庄类型		第一批驻村“第一书记”情况				第二批驻村“第一书记”情况			
序号	村庄类型	年龄	选派单位	职务	级别	年龄	选派单位	职务	级别
1	基层党组织软弱涣散村	51	县人大办	人大农村与财经工作委员会主任	正科	49	县工商行政管理局	县工商局公平交易与消费者权益保护主任	科员
2	贫困村	44	省民宗委	经济发展处主任科员	正科	54	县人大办	县人大常委会农经工委主任	正科
3	贫困村	47	县地方税务局	副主任科员	副科	31	县发改委	县重大办副主任	科员
4	基层党组织软弱涣散村	47	县公路分局	副局长	副科	47	县民政局	县民政局科员	科员
5	贫困村	29	县安监局	管理人员	管理人员	37	县接待办	县接待办主任	正科
6	富美乡村	30	国家海洋局	离退休干部局生活服务处主任科员	正科	38	县思源实验学校	县思源实验学校行政部副主任	教师
7	贫困村	30	省农村信用社联合社	组织人事处副主任科员	副科	41	省农信社	省农信社办公室副主任	副处
8	贫困村	46	县科学技术协会	副主席	副科	49	县科协	县科协副主席	副科
9	贫困村	33	省档案局	征集编研处科员	科员	50	省档案局	省档案局法宣处副处长	副处
10	贫困村	29	海南中部绿色产业	管理人员	管理人员	38	海南中部（绿色）	海南中部（绿色）绿色产业	副科

村庄类型		第一批驻村“第一书记”情况				第二批驻村“第一书记”情况			
			园区管理委员会				绿色产业园区管委会	园区管委会副主任	
11	贫困村	43	县金融办	主任	正科	36	县委办	县委办科员	科员
12	贫困村	43	县财政局	办公室主任	科员	35	县财政局	县财政预算管理局科员	科员
13	基层党组织软弱涣散村	39	县政务服务中心	常务副主任	正科	26	县委机要局	县委保密局科员	科员
14	基层党组织软弱涣散村	37	县委组织部	培训科科长	副科	48	县粮食局	县粮食局副局长	副科
15	富美乡村	38	县政府办	督查室负责人	副科	61	县教育局	县教育局科员	科员
16	贫困村	45	省科协	普及部调研员	正处	49	省科协	省科协青少年部副部长	副处
17	贫困村	41	省人民医院	洋浦分院综合管理科副科长	副科	48	省人民医院	省人民医院医学装备处副处长	副处
18	基层党组织软弱涣散村	50	县人口计生委	主任科员	正科	42	县农技中心	县农技中心能源站站长	管理人员
19	富美乡村	29	县水务局	科员	科员	36	县水务局	县水务局科员	科员
20	贫困村	39	县财政局	副局长	正科	47	省民宗委	省民宗委经济发展处副处长	副处
21	贫困村	50	县农村社会养老保险局	办公室副主任	管理人员	37	县农保服务中心	县农保服务中心副主任	科员
22	贫困村	33	省委办公厅	主任科员	正科	54	省委办公厅	省委总值班室调研员	正处
23	贫困村	30	县科工信局	科技与知识产权岗负责人	科员	49	县文联	县文联副主席	副科
24	基层党组织软弱涣散村	50	县委政法委	综治办副主任	副科	26	海汽集团分公司	海汽集团分公司经理	管理人员
25	富美乡村	29	县市政管理局	办公室主任	管理人员	43	县统计局	县统计局副局长	副科
26	富美乡村	28	县委政策研究室	管理人员	管理人员	50	县科工信服务中心	县科工信服务中心副主任	正科
27	贫困村	41	省粮食局	储备处主任科员	正科	47	省粮食局	省粮食局粮油研究所办公室	正科

村庄类型		第一批驻村“第一书记”情况				第二批驻村“第一书记”情况			
								主任	
28	贫困村	55	县食品药品监督管理局	干部	科员	59	县食品药品监督管理局	县食品药品监督管理局科员	科员
29	贫困村	31	县民政局	科员	科员	38	县委组织部	县委组织部电教中心主任	副科
30	基层党组织软弱涣散村	31	县政协办	副主任科员	副科	50	县农业综合开发服务中心	县农业综合开发服务中心副主任	副科
31	富美乡村	39	县卫生局	副局长	副科	51	县工商联（总商会）	县工商联专职副主席	副科
32	富美乡村	39	县人社局、县编委办	县编委办副主任	正科	43	县民宗委	县民宗委副主任	副科
33	贫困村	45	省考试局	办公室副主任	副处	50	省考试局	省考试局主任科员	正科
34	贫困村	30	县机关事务管理局	管理人员	管理人员	33	县人民法院	县人民法院政工室主任（试用期一年）	副科
35	基层党组织软弱涣散村	57	县国税局	副局长	副科	53	县税务局	县税务局副主任科员	副科
36	贫困村	34	省侨联	外联经济工作部科员	科员	38	省侨联	省侨联主任科员	正科
37	富美乡村	29	县公安局	县公安局国保大队民警	科员	31	县交通管理大队	县交警大队科员	科员
38	富美乡村	55	县司法局	县司法局办公室主任	科员	35	县林业局	县林业局副局长	副科

来源：该表编制于海南省Q县组织部提供“Q县第一批驻村‘第一书记’名单”、“Q县第二批驻村‘第一书记’名单”，2019年。注：依学术惯例，表格里隐去了“第一书记”名字和村庄名字。

可以看到，在这38个不同类型的村庄中，贫困村21个，占比55.26%，基层党组织软弱涣散村8个，占比21.05%，富美乡村9个，占比23.69%，且每个村里前后两批驻村“第一书记”的选派有着较大不同，同时每个村里的驻村干部的轮换也有着很大的差异。首先，在驻村“第一书记”的年

龄上，第一批派驻的驻村干部平均年龄是 39.4 岁，第二批轮换派驻的则是 43.4 岁，所以派驻的驻村干部在年龄结构和分布上总体上年富力强，符合国家和省里的干部要求，但是第二批派驻的驻村干部年龄明显要大些，也说明优秀的年轻干部和后备干部并不一定会被单位部门选拔派遣出来，况且这第二批驻村干部中有的年龄已超 50 岁、且近 60 岁了，所以年龄因素可能不是选派干部的一个绝对标准或条件。另外，这也说明不管是省直单位还是县直单位，迫于国家任务的紧迫性和完成期限的临近，在干部轮换上都更加重视派遣年纪较大、工作经验更加丰富的干部去驻村工作，以更好、更快地完成本单位所承接的国家治理任务。

其次，从派遣单位的组织层级和部门来看，在这 38 个村庄中省级单位派出的驻村干部第一批有 9 人、第二批也有 9 人，占比 23.69%，可见省里还是高度重视驻村工作的，而且这些省直单位除了省民宗委外，其驻村干部前后两批进驻的村庄都是一样的、没有发生调整和变化，说明省直单位驻村工作是具有长期性和持续性的，不会因为村庄内部的发展和变化或者县里的调整而轮换驻村地点，此外，这些省直单位都是进驻贫困村开展驻村工作，所以“啃”的也都是基层治理的“硬骨头”，说明省里不光重视它们，还特别认可和信任这些省直单位的扶贫治理能力和资源，以至于对它们委以重任。而在职务和级别上，轮换的省直单位驻村干部都是主任科员职务之类的处科级干部，这与前后两批县直单位派遣的干部在职务和级别上并无太大差异。

然而，县直单位就不同了，除了派遣驻村干部的单位部门更多以外，其前后两批驻村干部在轮换上有很大差异。一是随着驻村干部的轮换，县直单位的驻村地点也发生了很大的变化，基本上所有县直单位的第一批干部的驻村地点与第二批干部的驻村地点都不一样，这说明县里对此进行了大幅度地调整和改变。二是随着县直单位的驻村地点改变而来的是所驻村庄的类型也发生了变化，原先进驻贫困村的县直单位干部在第二批时就会

去到基层党组织软弱涣散村，有的可能会去到富美乡村，反之亦然。这说明县里考虑到不同村庄之间的差异，可能希望通过改变县直单位的驻村工作地点和村庄类型来预防它们驻村工作的腐败或虚空不实、甚至权力替代[①]等新问题。三是县直单位的驻村干部基本上进行了大幅轮换，而且轮换的前后两批驻村干部虽然级别基本相同，仍都是处科级，但是具体的工作职务却有较大差异，这说明前述中所提出的驻村干部选派程序是存在的，每次轮换县直单位部门都要挑选新的、合适的干部驻村工作，所以驻村干部的选派标准或条件、以及选派程序是存在的且发挥着重要作用。

当然，县直单位驻村干部的轮换也有反常的地方，那就是上表中有 3 个驻村干部前后两批都是同一人，虽然变换了驻村地点和村庄类型，但是其所属单位部门并没有改换其他人驻村工作，这表明这些单位部门要么在轮换时没有实施选派程序，要么就是驻村干部前一批次驻村工作太优秀以至于所在单位部门就不更换其他人了，不管是哪种情况导致的，这都说明有的县直单位并没有严格按照国家和省里所提出来的驻村干部选派条件和选派程序来选派与轮换驻村干部。此外，有 6 个县直单位虽然其驻村干部有轮换，但是其驻村工作的地点和村庄类型没有发生变换，这说明县里对这些单位部门还是比较信任和认可的，期望它们持续开展工作更好地承担并完成国家的任务。

以上是驻村干部即“第一书记”的轮换情况，而根据国家和省里的要求，驻村工作队一般不少于 3 人，且“第一书记”兼任驻村工作队队长，那么“第一书记”作为驻村工作队队长，他的工作队队员也是来自各省直和县直单位的干部，也有周期性的轮换。这里以 Q 县 44 个建档立卡的贫困村为资料，把它们的驻村工作队队员都整理了出来，如下表所示：

---

① 一个单位长期植根于一个地方确实会存在与村两委盘根错节而导致的腐败或工作虚空、不扎实的问题，同时还可能引发驻村干部对村两委的权力替代问题，相关研究可参见张欢.“驻村帮扶中的权力替代及其对村庄治理的影响”，载于《湖南农业大学学报（社会科学版）》，2018 年第 5 期，第 47-53 页。

表 3–7　44 个贫困村驻村工作队情况

序号	选派单位	职　务	政治面貌	备　注
1	县民政局	县民政局科员	中共党员	驻村第一书记、驻村工作队长
	县民政局	县民政局副局长	中共党员	
	县民政局	县民政局办事员	中共党员	
2	县发改委	县重大办副主任	中共党员	驻村第一书记、驻村工作队长
	县发改委	县发改委副主任科员	中共党员	
	兴业银行海口分行	兴业银行海口分行办公室总经理助理	中共预备党员	
3	县住房和城乡建设局	副局长	中共党员	驻村第一书记、驻村工作队长
	汽运物业公司	海南汽运物业公司物管办物管员	中共党员	
	县城投公司	县城投公司职员	群众	
4	省侨联	省侨联宣传法律工作部副部长	中共党员	省派驻村工作队长
	县住房保障服务中心	县住房保障服务中心办事员	中共党员	
	县建筑质量安全监督站	县建筑质量安全监督站科员	群众	
5	县审计局	县审计局办公室主任	中共党员	驻村第一书记、驻村工作队长
	省交通高级技工学校	省交通高级技工学校副校长	中共党员	
	县审计局	县审计局科员	共青团员	
6	县人大办	县人大常委会农经工委主任	中共党员	驻村第一书记、驻村工作队长
	县人大办	县人大法工委副主任	中共党员	
	县人大办	县人大办研究室办事员	群众	
7	县接待办	县接待办主任	中共党员	驻村第一书记、驻村工作队长
	市农村信用社	市农村信用社监事长、纪委书记	中共党员	
	县接待办	县接待办办事员	中共党员	
8	省农村信用社	省农村信用社联合社审计稽核局局长	中共党员	省派驻村工作队长
	县人社局	县人社局科员	中共党员	
	县人社局	县人社局科员	中共党员	
9	县财政局	县财政局信息管理中心信息员	中共党员	驻村第一书记、驻村工作队长

序号	选派单位	职　务	政治面貌	备　注
	省农村信用社	省农村信用社联合社综合业务部主管	中共党员	
	县财政国库支付中心	县财政国库支付中心科员	群众	
10	县财政局	县财政预算管理局科员	中共党员	驻村第一书记、驻村工作队长
	县财政局	县财政局副局长	中共党员	
	县财政局	县彩票部科员	中共党员	
	县财政局	县财政局科员	群众	
11	省档案局	省档案局法宣处副处长	中共党员	驻村第一书记、驻村工作队长
	县农业局	县综合行政执法大队副队长	中共党员	
	县农业局	县农业局科员	致公党党员	
12	县委办	县委办科员	中共党员	驻村第一书记、驻村工作队长
	县委办	县委办科员	中共党员	
	县委办	县委办工勤人员	中共党员	
13	省农信社	省农信社办公室副主任	中共党员	驻村第一书记、驻村工作队长
	县农信社	县农信社员工	群众	
	县农信社	县农信社员工	群众	
14	海南中部绿色产业园区管委会	海南中部绿色产业园区管委会副主任	中共党员	驻村第一书记、驻村工作队长
	海南中部绿色产业园区管委会	海南中部绿色产业园区管委会管理人员	中共党员	
	海南中部绿色产业园区管委会	海南中部绿色产业园区管委会管理人员	中共党员	
15	县科协	县科协副主席	中共党员	驻村第一书记、驻村工作队长
	县科协	县科协办公室主任	中共党员	
	县科协	县科协报账员	中共党员	
16	县水务局	县水务局科员	中共党员	驻村第一书记、驻村工作队长
	省农村致富技术函授大学	省农村致富技术函授大学办公室主任	中共党员	
	县水务局	县水务局大中型水库移民办公室负责人	中共党员	
17	省人民医院	省人民医院医学装备处副处长	中共党员	驻村第一书记、驻村工作队长
	县人民医院	县人民医院工作人员	群众	

序号	选派单位	职　务	政治面貌	备　注
	县人民医院	县人民医院工作人员	中共党员	
18	省科协	省科协青少年部副部长	中共党员	驻村第一书记、驻村工作队长
	省科协	省科学技术协会科普部科员	中共党员	
	县政府办	县应急管理办公室副主任	中共党员	
	县政府办	县政府法制办科员	群众	
19	省委办公厅	省委办公厅副调研员	中共党员	省派驻村工作队长
	县畜牧兽医服务中心	县畜牧兽医服务中心畜牧技术推广站站长	中共党员	
	县畜牧兽医服务中心	县畜牧兽医服务中心科员	群众	
20	县农保服务中心	县农保服务中心副主任	中共党员	驻村第一书记、驻村工作队长
	县农保服务中心	县农保服务中心科员	中共党员	
	县农保服务中心	县农保服务中心 副主任科员	中共党员	
21	省民宗委	省民宗委经济发展处副处长	中共党员	驻村第一书记、驻村工作队长
	县交通局	县交通局党组成员、 交通战备办副主任	中共党员	
	县交通局	县交通管理总站副站长	中共党员	
	农发行省分行	农发行支行副行长	中共党员	
	农发行省分行	农发行支行办公室 主管	中共党员	
22	县综合行政执法局	县综合行政执法局办公室主任	中共党员	驻村第一书记、驻村工作队长
	县综合行政执法局	县综合行政执法局工勤人员	中共党员	
	县综合行政执法局	县综合行政执法局路灯站站长	群众	
23	县科学技术和工业信息服务中心	县科学技术和工业信息服务中心党组成员、副主任（正科级）	中共党员	驻村第一书记、驻村工作队长
	省委办公厅	省委办公厅机要局副处长	中共党员	
	县科工信服务中心	县科工信服务中心科员	中共党员	
24	省委办公厅	省委总值班室调研员	中共党员	驻村第一书记、驻村工作队长
	县委政策研究室	县委政策研究室工勤人员	中共党员	
	县委政策研究室	县委政策研究室主任	中共党员	
25	县文联	县文联副主席	中共党员	驻村第一书记、驻村工作队长

序号	选派单位	职　务	政治面貌	备　注
	省通信管理局	省通信管理局副主任科员	中共党员	
	县委宣传部	县委宣传部主任科员	中共党员	
26	省农村信用社	省农村信用社联合社普惠金融部副总经理	中共党员	省派驻村工作队长
	县行政审批局	县行政审批局副局长	中共党员	
	县商务局	县商务局商务综合执法大队科员	中共党员	
27	县生态环境保护局	县生态环境保护局监测站科员	中共党员	驻村第一书记、驻村工作队长
	省地质局	省地质局九三四地质大队高级工程师	群众	
	县生态环境保护局	县生态环境保护局办事员	中共党员	
28	省粮食和物资储备局	省粮油研究所办公室主任	中共党员	驻村第一书记、驻村工作队长
	县委组织部	县委组织部干部培训科科长	中共党员	
	县委组织部	县委组织部科员	中共党员	
29	县委组织部	县委组织部电教中心主任	中共党员	驻村第一书记、驻村工作队长
	海建集团所属海建置业公司	海建集团所属海建置业公司主任科员	共青团员	
	县委组织部	县委组织部电教中心科员	中共党员	
	县委组织部	县委组织部干信办科员	中共党员	
30	县食品药品监督管理局	食品药品监督管理局科员	中共党员	驻村第一书记、驻村工作队长
	县食品药品监督管理局	长征食品药品监督管理所所长	中共党员	
	民盟海南省委员会	民盟海南省委员会主任科员	中共党员	
31	省档案局	省档案局技术处副处长	中共党员	省派驻村工作队长
	县旅游和文化广电体育局	县旅游和文化广电体育局办事员	中共党员	
	县海南之心旅游发展有限公司	海南之心旅游发展有限公司（县属国有企业）办公室工作人员	群众	
32	自然资源部	自然资源部主任科员	中共党员	驻村第一书记、驻村工作队长
	农业发展银行海南省分行	农业发展银行海南省分行风险管理处风险经理	中共党员	
	县政协	县政协提案与法制委员会主任	中共党员	
33	县纪委监委	县纪委监委第五纪检监察室主任	中共党员	驻村第一书记、驻村工作队长

序号	选派单位	职　务	政治面貌	备　注
	县纪委监委	县纪委副书记、监委副主任	中共党员	
	县纪委监委	县纪委常委	中共党员	
	县纪委监委	县纪律监察委员会派驻组科员	中共党员	
	县纪委监委	县纪委监委信息中心办事员	中共党员	
34	海南农垦龙江农场有限公司	海南农垦龙江农场有限公司党委委员	中共党员	省派驻村工作队长
	县民宗委	县民宗委副主任	中共党员	
	县民宗委	县民宗委宗教岗负责人	群众	
35	县人民检察院	县人民检察院科员	中共党员	驻村第一书记、驻村工作队长
	白沙乐农农业扶贫有限公司	白沙乐农农业扶贫有限公司综合管理部主管	共青团员	
	县人民检察院	县人民检察院科员	群众	
36	民盟海南省委	民盟海南省委办公室副主任	中共党员	省派驻村工作队长
	县税务局	县税务局第二税务分局副局长	中共党员	
	县税务局	税务局湾岭税务分局副局长	中共党员	
37	县税务局	县税务局副主任科员	中共党员	驻村第一书记、驻村工作队长
	省公路管理局	省公路管理局公路分局党政办公室办事员	群众	
	县税务局	税务局主任科员	中共党员	
38	县文化馆	县文化馆副馆长	中共党员	驻村第一书记、驻村工作队长
	省交通规费征稽局	省交通规费征稽局分局副局长	中共党员	
	海南农垦西培农场有限公司	海南农垦西培农场有限公司直属分公司副经理	中共党员	
39	省考试局	省考试局主任科员	中共党员	驻村第一书记、驻村工作队长
	县委政法委	县委政法委副主任科员	中共党员	
	县委政法委	县委政法委办事员	群众	
40	县人民法院	县人民法院审务办副主任	中共党员	驻村第一书记、驻村工作队长
	县人民法院	县人民法院政工室主任科员	中共党员	
	县人民法院	长征人民法庭书记员	中共党员	
41	县交警大队	县交警大队科员	中共党员	驻村第一书记、驻村工作队长
	海汽儋州分公司	海汽儋州分公司办公室副主任	中共党员	
	县交通管理大队	县交通管理大队中队长	中共党员	

序号	选派单位	职　务	政治面貌	备　注
41	县林业局	县林业局党组成员、副局长	中共党员	驻村第一书记、驻村工作队长
	省林业总公司	省林业总公司职员	共青团员	
	县林业局	县林业局	群众	
43	省文化经济发展总公司	海南省文化经济发展总公司副总经理	中共党员	省派驻村工作队长
	县司法局	县司法局主任科员	中共党员	
	县司法局	县司法局律公岗主任	中共党员	
44	省侨联	省侨联主任科员	中共党员	驻村第一书记、驻村工作队长
	省侨联	省侨联主任科员	中共党员	
	省侨联	省侨联副主任科员	中共党员	

来源：该表编制于海南省 Q 县组织部提供“Q 县贫困村驻村工作队员花名册”，2019 年。注：依学术惯例，表格里隐去了队员的名字和村庄名字。

可以看到，Q 县 44 个贫困村都有工作队进驻，且 Q 县按照国家和省里的要求，每个工作队也都安排了至少 3 人（包括“第一书记”即驻村工作队队长，或是省派驻村工作队队长），且工作队队员的职务和级别都大致相似。其中，44 个工作队里有 11 个，占比 25%，是同一个单位选派的干部所组成的工作队；有 33 个，占比 75%，是由省直和县直单位选派的干部混编而成的工作队。可见，并不是所有的驻村工作队都是混合科层组织[①]，还是有相当部分的驻村工作队是单一科层组织，由一个单位全权选派干部队员驻村工作。

而这 11 个由同一单位选派的干部队员所组成的工作队来自省侨联、县人民法院、县委办、县人大办、县纪委监委、县民政局、县科协、县农保服务中心、县综合行政执法局、县财政局、产业园管委会这些部门，可见，除省侨联以外，县里的主要实权部门即县委、人大、法院、纪委、行政执法和财政局被赋予了更加重要的职责和工作期待，同时对农村农业工

① 参见邓燕华，王颖异，刘伟.“扶贫新机制：驻村帮扶工作队的组织、运行与功能”，载于《社会学研究》，2020 年第 6 期，第 44—66 页。

作熟悉、能提升或保障农村农业发展的部门如民政局、农保服务中心、科协、产业园管委会也被信任和委以重任，所以在工作队的人员构成上，县里的主要权力部门和有益于农村农业发展的功能性部门还是驻村工作的主力，这跟前述中分析的省直单位和市直单位的情况类似。

另外，还有一点不同的是，除工作队队长即“第一书记”的政治面貌要求是党员或预备党员外，工作队队员的政治面貌却不一定需要是党员，在 44 个工作队的总计 139 位队员中，有 23 个队员是群众或团员，占比 16.55%，可见对工作队队员的政治面貌的要求不是硬性的或要求很高，只要是单位部门中能胜任驻村帮扶工作的干部即使是群众，也能被派遣出去驻村工作。最后，工作队队员的轮换与工作队队长即“第一书记”的轮换相似也是幅度很大，也是经由单位部门选派后交由县里统一调整和更换。

而在驻村工作队干部队员轮换以后，这些干部是如何流动的也是一个值得关注的方面。干部流动无非是能上能下和水平迁移，而驻村工作队干部在完成一期驻村工作以后，据本文调研，能向上晋升、被提拔的还是极少数[①]，这需要在驻村工作期间获得嘉奖或驻村工作业绩突出才有机会，想通过做驻村干部或“第一书记”来获得奖励和晋升的机会其实很少，而且主要取决于县委组织部按照比例考核来确定，驻村帮扶单位派出的干部只是来帮忙的（访谈记录：qz2019071401），所以通过驻村工作真正得到晋升提拔的工作队干部队员是极少数人。而大部分工作队干部队员在完成一期驻村工作以后都是从哪个单位部门来又会回到哪个单位部门去，单位部门工作的职务或职级基本未变，所以水平迁移的工作队干部队员占了大多数。虽然这些人可能没有获得驻村工作的优秀成绩，

[①] Q 县 2019 年确定提拔重用的县科级后备干部共 122 人，其中涉及“第一书记”、驻村工作队队员的只有 6 人，占比约 5%，可见通过驻村帮扶工作获得晋升提拔比较困难、机会很少。来源参见海南省 Q 县组织部提供“Q 县后备干部队伍建设情况的报告”，2019 年。

但是通过驻村工作的经历锻炼了他们各方面的工作能力，为他们未来在单位部门的工作及其晋升或提拔积累了基层经验和基础。至于驻村工作完成后实现跨部门、跨领域的干部流动，以及被降级或被贬职的干部流动，这两种情况基本没有发生的；当然，驻村工作做的不好或者有差池和失误的地方，对驻村工作队干部队员进行惩罚还是存在的，只不过这样的惩罚并不会真正触及干部队员的职务和职级的调变或流动，可见，驻村工作即使“没有功劳也还是有苦劳的”。

以上通过对文件的解读、调研资料的统计描述和干部队员的访谈等方式，分析了工作队干部队员的选派任用、选派程序与轮换和流动的具体情况。总体上，驻村工作队干部队员在这些方面主要还是依循着等级式的党政官僚行政体系所提出的某些原则、程序或标准来组建完成，所以作为“权力之手”的工作队，其组成“权力之手”的干部队员的具体生成、制造和更换过程并没有脱离于等级式的党政官僚行政体系的藩篱，它不是通过市场或社会机制来生成、制造并更换它的干部队员，而是继续依赖党政官僚行政体系的权力结构和权力过程。因此，这些工作队干部队员的选派任用、轮换和流动主要还是依靠着体系内单位组织及其领导与党政官僚机构的注意力分配来决定哪些干部会按照符合国家和省里的要求和条件被选派以及哪些干部会轮换和流动，换言之，真正决定单位部门干部选派任用和轮换、流动的不是前述中国家和省里提出那些驻村工作要求和条件及程序，而是单位部门和组织派驻工作队的县级领导机构的注意力分配，以至于它们在驻村工作的注意力聚焦、注意力情境化与注意力结构化配置[①]方面共同决定了驻村工作队队员的选派任用与

[①] 注意力分配不仅可以是干部选拔晋升过程的解释逻辑，而且在驻村工作中还可能是干部选派任用、轮换和流动的解释逻辑，此观点启发自赵晨等人的研究。参见赵晨，周锦来，龚诗阳.“地方党政干部选拔的注意力分配与多元化晋升路径研究——基于X市干部选拔实践的模糊集定性比较分析”，载于《中国行政管理》，2023年第9期，第22-29页。

轮换和流动的具体人选。

四、工作队干部队员的培训、学习和激励

驻村工作队干部队员来自哪里，怎么被选派任用与轮换和流动的，这些问题前述已做解答，那么这些驻村以后或选任以后的干部队员要想展开驻村工作还需要经过学习和培训才行，并且要想促使他们认真、努力地完成好驻村工作也还需要适度的激励，所以这部分将对工作队干部队员的学习、培训和激励问题做一个具体地分析和探讨。

在驻村工作队干部的学习和培训上，国家也提出了明确的要求：

“加强培训宣传。各地要通过专题轮训、现场观摩、经验交流等方式，加大对脱贫攻坚方针政策、科技知识、市场信息等方面培训力度，帮助驻村干部掌握工作方法，熟悉业务知识，提高工作能力。要注重发现驻村帮扶先进事迹、有效做法和成功经验，加大宣传力度，树立鲜明导向，营造驻村帮扶工作良好氛围。”[①]

可以看到，国家要求各地通过多种方式加大驻村干部的培训力度，帮助驻村干部尽快掌握、熟悉并提高驻村工作的方法、知识和能力；同时还要求各地积极宣传一些驻村工作的先进事迹和经验进行传播和借鉴，以带动创造驻村工作的良好氛围。于是各地也在此基础上制定了自己的驻村干部学习和培训计划。

海南省根据国家的要求和指示，就建立起驻村干部的教育培训制度，并明确规定：

“扶贫、农业、教育、住建、卫计、民政等相关职能部门要采取专题

[①] 参见中共中央办公厅和国务院办公厅印发.“关于加强贫困村驻村工作队选派管理工作的指导意见”，载于《人民日报》，2017年12月25日第1版。

培训、现场观摩、经验交流等方式，加大驻村工作队员扶贫政策、相关知识等的教育培训工作力度。省、市（县）要制定驻村干部轮训计划，确保驻村工作队员每年接受脱产培训时间累计不少于 3 天。乡(镇)党委要结合工作实际，积极组织驻村工作队员开展理论和业务学习，提高脱贫攻坚工作能力。”[①]

可以看到，省里遵循了国家的要求，也采取了专题培训、现场观摩、经验交流等方式，加大驻村干部和队员关于扶贫政策、相关知识等的教育培训力度，同时还制定出独特的驻村干部轮训计划，要求省、市（县）确保驻村工作队干部队员每年接受脱产培训时间累计不少于 3 天，而乡(镇)党委要结合工作实际，积极组织驻村工作队员开展理论和业务学习，提高脱贫攻坚工作能力。此外，海南省还对每次选派出来的“第一书记”展开集中式的培训交流活动，由省委组织部、省扶贫办主办，旨在通过培训交流提高全省驻村“第一书记”的政策理论水平，提升履职及服务能力，并且在活动中还针对工作中可能会遇到的重点、难点，有针对性地制定培训内容，涵盖了扶贫政策、农村建设、农业发展、村级管理、工作经验等各方面[②]。针对驻村干部队员的学习和培训活动不仅在省内各地积极开展，而且省里还通过“走出去”的方式把驻村干部和队员带到高等院校进行专题培训和学习，通过借助高等院校的专业知识和教育体系，为各驻村干部和队员深入开展业务培训和学习交流提供有力的保障和基础[③]。

[①] 参见海南省乡村振兴局.“关于印发《海南省驻村工作队管理办法（暂行）》和《海南省贫困户帮扶责任人管理办法（暂行）》的通知”，网址：https://fpb.hainan.gov.cn/fpb/c100036/201702/4f3031b5f9ce4617b93eb975f4e6dc04.shtml，浏览时间：2024 年 2 月 26 日。

[②] 参见海南日报.“海南对 10 个市县 136 名驻村第一书记进行培训为期 3 天”，网址：https://m.huanqiu.com/article/9CaKrnK1Pnu，浏览时间：2024 年 2 月 26 日。

[③] 参见桂林理工大学.“海南省驻村第一书记党建引领乡村振兴能力提升专题培训示范班在我校顺利开班”，网址：https://cjy.glut.edu.cn/info/1029/2337.htm，浏览时间：2024 年 2 月 26 日。

所以海南省驻村工作队的干部队员通过参加这些专题研讨、专题培训、培训交流、定期轮训以及乡镇召开工作例会来带动工作队队员培训等活动或方式，促进了驻村工作队干部和队员对驻村工作的熟悉度以及知识、能力的提高，使他们能快速地进入“角色”，实现“到任即能上手”、“上手即能出力”、“出力即能见效”的“无缝切换”式的工作效果，这大大推进了国家驻村工作的整体进度，为国家早日实现全员“脱贫摘帽”奠定了基础。而这样密集、多样的驻村干部培训和学习也说明，中国的党政官僚行政体系真正逐渐地发展成为一个“学习型体制”[①]，无论是从中央的集体学习制度、学习型政党的建设[②]，还是从地方的学习型政府、学习型官僚制的建设[③]，都反映出国家和地方对官僚干部学习和培训的高度重视，也唯有通过不断加强官僚干部的学习和培训才能保证中国共产党的政策目标或战略任务得到深入和持久的贯彻与实现。

然而，培训和学习只是为驻村工作队干部和队员开展工作打下了基础，而驻村工作开展的扎实与否、质量如何还得从激励层面给驻村工作队干部和队员提供刺激或鞭策。为此，国家也考虑到了这一点，明确提出了对驻村工作队干部和队员的激励计划，还特别规定要加强考核激励：

“(一)强化考核。县级党委和政府每年对驻村工作队进行考核检查，确保驻村帮扶工作取得实效。坚持考勤和考绩相结合，平时考核、年度考核与期满考核相结合，工作总结与村民测评、村干部评议相结合，提高考核工作的客观性和公信力。考核具体内容由各地根据实际情况确定。年度

① 参见卢新波.“论学习型体制转型——后发国家市场化进程的逻辑（以中国为例）”，浙江大学，博士论文，2005 年。

② 参见吴小妮，王炳林.“中央政治局集体学习制度与学习型政党建设”，载于《安徽师范大学学报（人文社会科学版）》，2013 年第 4 期，第 469-473 页。

③ 参见付艳丽.“学习型官僚制：转型时期我国行政组织模式的新视点”，载于《行政与法》，2003 年第 6 期，第 14-16 页；马振清.“论行政体制改革过程中的学习型政府组织”，载于《中国行政管理》，2004 年第 12 期，第 75-78 页。

考核结果送派出单位备案。（二）表彰激励。考核结果作为驻村干部综合评价、评优评先、提拔使用的重要依据。对成绩突出、群众认可的驻村干部，按照有关规定予以表彰；符合条件的，列为后备干部，注重优先选拔使用。（三）严肃问责。驻村干部不胜任驻村帮扶工作的，驻村工作领导小组提出召回调整意见，派出单位要及时召回调整。对履行职责不力的，给予批评教育；对弄虚作假、失职失责，或者有其他情形、造成恶劣影响的，进行严肃处理；同时，依据有关规定对派出单位和管理单位有关负责人、责任人予以问责。”[①]

可以看到，国家对驻村工作队干部和队员的激励是与他们的考核捆绑在一起的，考核结果是驻村干部综合评价、评优评先、提拔使用的重要依据；只要是成绩突出、群众认可的驻村干部，按照有关规定就会予以表彰，且符合条件的，可以被列为后备干部吗，优先选拔使用。而国家对那些驻村履职或驻村工作不力的干部和队员也会进行严肃问责（即“负面激励”），轻则召回调整、批评教育，重则严肃处理、追究所属单位责任。可见，无论正向激励还是负面激励，国家都特别重视驻村工作队干部和队员的工作实效或结果。

而遵照国家的规定和要求，海南省对驻村工作队干部和队员的激励也有具体的制定：

“第二十一条 对驻村工作队和队员每年进行年度考核，考核以自评与村民代表评议、平时督查与脱贫成效考核相结合的形式进行。考核由市（县）组织，乡（镇）党委具体实施。考核方案由市县自行拟制，报省扶贫开发领导小组办公室备案。考核内容包括：年度脱贫目标完成情况，驻村工作队履职满意度，年度计划实施、考勤及档案管理情况等。第二十二

[①] 参见中共中央办公厅和国务院办公厅印发.“关于加强贫困村驻村工作队选派管理工作的指导意见”，载于《人民日报》，2017 年 12 月 25 日第 1 版。

条 驻村工作队和队员的考核结果分为优秀(90–100 分)、合格(70–89 分)、基本合格（ 60–69 分 ）、不合格（ 59 分以下 ）四个等次；其中优秀驻村工作队等次名额不超过驻村工作队总数的 20%，优秀驻村工作队员从优秀驻村工作队中产生，名额为驻村工作队人数的 20%。第二十三条 考核结果报市（ 县 ）委组织部和市县扶贫开发领导小组办公室，并由市（ 县 ）委组织部、扶贫开发领导小组办公室上报省委组织部、省扶贫开发领导小组办公室。市（ 县 ）委组织部、扶贫开发领导小组办公室应当在市（ 县 ）对考核结果进行通报。省委组织部、省扶贫开发领导小组办公室应当将考核结果反馈给省直派出单位。第二十四条 全省每年由省委组织部、省人力资源和社会保障厅、省扶贫开发领导小组办公室组织对优秀驻村工作队和优秀驻村工作队员集中进行一次表彰，表彰办法另行制定。市（ 县 ）的表彰由市（ 县 ）自行组织。第二十五条 驻村工作队因年度脱贫目标完成好、群众满意度高，被评为优秀驻村工作队的，颁发优秀驻村工作队奖状和荣誉证书，由各级组织部门和扶贫开发领导小组办公室予以通报表彰。第二十六条 评为优秀档次的驻村工作队员颁发优秀驻村工作队员荣誉证书，并记入档案作为培养和使用干部的重要依据之一。同等条件下，优秀驻村队员派出单位应优先提拔使用。第二十七条 驻村工作队年度考核不合格的，由派出工作队的同级组织部门对派出单位负责人和工作队长进行约谈或通报批评，并责令整改，并按照程序及时调整，派出单位应召回原派出人员重新派员接任。第二十八条 驻村工作队长、队员被评为不合格被召回的要进行通报批评，性质严重造成不良影响的，一年内不得提拔晋升。”[①]

[①] 参见海南省乡村振兴局.“关于印发《海南省驻村工作队管理办法（暂行）》和《海南省贫困户帮扶责任人管理办法（暂行）》的通知”，网址：https://fpb.hainan.gov.cn/fpb/c100036/201702/4f3031b5f9ce4617b93eb975f4e6dc04.shtml，浏览时间：2024 年 2 月 26 日。

可以看到，按照国家把激励与考核相捆绑的思路，海南省制定了共计八条的激励计划，更加具体而明确。一是考核内容更具具体且多元，不仅包括年度脱贫目标完成情况，还包括驻村工作队履职满意度、年度计划实施、考勤及档案管理情况等。二是考核结果分等次且有配额限制，不仅有分优秀、合格、基本合格、不合格四个等次，而且优秀等次还有不超过 20% 的配额限制。三是根据考核结果依次颁发表彰和荣誉证书，并且记入档案作为培养和使用干部的重要依据之一。四是对考核不合格的会采取负面措施，轻则约谈或通报批评、责令整改，重则召回调整并通报批评、甚至严重的不得提拔晋升。可见，海南省也是依据驻村工作队干部和队员的工作实效或结果来实施具体的激励的。而正是从国家到地方省、市、县的这种依考核而激励的方式，促使驻村工作队干部和队员只能更加努力和认真地推动并完成自己的驻村工作任务，但这也保证了国家驻村工作战略目标的快速推进及其最终顺利的实现。

当然，以上只是源于国家和地方制定的制度激励的反映，这些都是与工作考核相捆绑的硬激励。而在实际驻村工作中，能够影响驻村干部和队员产生积极的公共服务动机并提高工作绩效的激励还有来自基层第一线与群众和村委干部打成一片的情感激励[①]、情怀激励等这些“无形”的软激励。在驻村工作的基层，不少优秀的青年干部主动请缨去基层开展驻村工作就是因为自己想要换个环境、做点实事的情怀或心声（访谈记录：qz2019072001），还有驻村干部在驻村工作过程中因与村民建立起深厚的感情并积累起宝贵的基层工作经验、提升了自己的工作能力而倍感高兴和

[①] 参见贾海薇，贾昕珊，张闻雯.“制度嵌入与情感链接：驻村第一书记的工作软激励与积极心理建设历程研究——以广州市增城区为例”，载于《复旦公共行政评论》，2022 年第 2 辑，第 81–96 页；王雨磊.“缘情治理：扶贫送温暖中的情感秩序”，载于《中国行政管理》，2018 年第 5 期，第 96–101 页。

值得（“第一书记”述职报告：qzyp20190701）。可见，制度激励只是“看得见”的一个方面，而许多驻村干部和队员在驻村工作中产生的情感或情怀上的共鸣与自我肯定是一种“看不见”的激励，正是这些与基层村民和村干部在工作中每天朝夕相处且共做实事、共解困难的羁绊，让他们的心里也倍感自豪并在工作的价值上能够实现自我认可；而且这种“无形”的激励与实实在在的严肃的考核并无捆绑和联动，反而更加让驻村干部和队员更能自然而然地获得自我的成就感和满足感。

所以对干部的激励其实并不一定需要与其政绩或工作结果相捆绑或联动在一起，换言之，干部在地方或基层治理中的政绩或工作结果可能只是其获得激励的必要条件而非充分条件[①]。当然，干部或官员的激励也取决于国家所设定激励结构，在不同时期、不同地域以及不同政府层级之间所设定的激励结构的不同[②]，就会导致不同的干部所获激励的考核标准和考核目标有所区别。因此，如何激励地方干部、按照何种标准或目标实施激励、以及这些标准或目标之间的权重各是多少等问题仍旧是悬而未决。而前述中所提到的上级组织或领导的注意力分配在此处可能是决定激励结构和激励标准的关键要素；至少从对驻村工作队干部和队员的激励分析和调研中可以看到，在驻村工作中，国家和地方的注意力分配就集中在了国家战略任务的推进和迅速实现上，因而工作政绩或工作结果成为了驻村干部和队员获得激励的主要标准或条件。以至于驻村干部和队员的学习和

[①] 关于这一点像周黎安、陈家喜等都倾向认为政绩是官员获得激励的主要因素，以至于官员的晋升或提拔都与他的政绩密切相关，参见周黎安.《转型中的地方政府：官员激励与治理》，上海：格致出版社，2017 年；陈家喜等著.《干部选拔与政绩激励》，北京：中国社会科学出版社，2021 年。但实际上，绩效目标完成情况与干部的考核结果或晋升之间并不存在强关联，参见左才.“地方领导干部激励机制的运作与绩效”，载于《学海》，2017 年第 3 期，第 137–145 页。

[②] 参见左才.“地方领导干部激励机制的运作与绩效”，载于《学海》，2017 年第 3 期，第 137–145 页。

培训也有着集中、多样和连续的特点，都是通过专题研讨、专题培训、定期轮训以及乡镇召开工作例会来带动工作队队员培训等活动或方式，快速有效地推动驻村干部和队员尽快适应驻村工作、进入工作“角色”，并尽快地就能提供基层治理的实际帮助。因此，在任务动员之下驻村工作的激励结构较为单一且集中，驻村干部和队员的工作绩效就是衡量他们的主要标准，至于“无形”的软激励只能是驻村干部和队员个人因人而异的内心感受或产物罢了。

五、小结

本章通过对工作队干部队员的组织和部门来源、选派任用与轮换和流动、学习培训和激励方面的分析和探讨，详细、具体地勾勒出驻村工作队的组织队伍结构情况。总体而言，工作队的组织队伍结构脱胎于中国等级式的党政官僚行政体系，以致工作队本质上就是从既有的权力结构和权力过程当中产生并担负起重大的任务动员和任务治理的“权力之手”。所以工作队的干部队员，无论是在他们的组织和部门来源、选派任用和轮换流动还是在他们的学习培训和激励上，都完全是按照既有的权力意志（或上级组织的安排）来产生、更换或变动的。

具体而言，在工作队干部队员的组织和部门来源上，作为“动员之手”的工作队其实就是代表着常规权力的等级式党政官僚行政体系自身所塑造的“权力之手”，所以等级式党政官僚行政体系中的不同组织层级和部门都为工作队的生成提供了方便和基础。只不过在这一生成过程中，有的组织层级和部门承担的任务要多些、重些，因而成为工作队干部队员供给的“主力军”。而在工作队干部队员的选派任用和轮换流动上，工作队干部队员也依循着党政官僚行政体系所提出的选派标准或条件以及选派任

用程序来组建的，并且在驻村工作的期间，工作队干部队员的轮换和流动也依赖着上级组织安排或领导注意力分配来决定或部署，可见，工作队组织队伍的更换和变动也未脱既有权力体系的藩篱。至于在工作队干部队员的学习、培训和激励上，集中性、多样和连续的培训学习促进了工作队干部队员快速进入“角色”并适应驻村工作，而在激励上，将工作绩效与干部队员的激励相捆绑或联动也迅速推动了工作队干部队员的任务实施和完成，这保证了国家战略任务或目标的顺利实现。而这样的学习、培训和激励可能也是上级组织安排或领导的注意力分配的结果。

虽然工作队的组织队伍结构没有脱离于既有的党政官僚行政体系的藩篱，仍旧是既有权力体系的产物，但是在工作队干部队员的组织层级和部门来源、选派任用和轮换流动以及学习、培训和激励上，工作队的组织队伍结构还是与现行的“党管干部”人事体制存在着不同。首先，工作队的组织队伍结构并不是它自身主动选择和调动的结果，本质上工作队作为一种动员性的基层治理组织没有自主的对干部队员的选择人事权，而“党管干部”人事体制则是一套独立的体系，所以这套独立的人事权力体系也影响着工作队的组织队伍结构建设。其次，工作队的组队伍结构大多都是基层或地方干部所组成，而“党管干部”人事体制主要是以掌控中央和省市级干部为主，因而在干部队员的选派任用、轮换流动、学习培训和激励上，工作队在这些方面不像“党管干部”体制那样实施着严格、复杂的程序流程和标准，工作队可能以更加机动灵活、方便和快速的借鉴方式或模仿原则来挑选和组建干部队员。此外，工作队的干部队员其工作职务并不因为驻村工作而发生转移，转移的只是其党组织关系会进村委，所以工作队的干部队员与其职位是相分离的，而“党管干部”体制则不是如此，官僚干部的选择或变动连带的就是其职位和组织关系的变动，因而干部与其职位是紧密不分的。最后，工作队组织

队伍的变动、轮换人选是来源于单位部门的不同工作人员或干部，因而没有自己独立、固定的后备人选，而“党管干部”体制是有独立的后备干部供给的，且严格按照标准和程序流程更换、变动干部的职务、层级和部门，所以工作队更像是一个临时性的组织队伍。

当然，相较于“党管干部”人事体制的规模和人数，工作的队组织队伍还是规模太小[①]，而且是因为为了完成国家重大任务而临时组建的，所以工作队的组织队伍结构的形成复刻或借鉴于“党管干部”人事体制是相对容易和方便的，这也是为何它是既有权力体系所产生的“权力之手”的原因，因而工作队的组织队伍结构建设只不过是等级式党政官僚行政体系的某种映射或“翻版”。

[①] 像在脱贫攻坚期间，全国累计选派了 25.5 万多个驻村工作队，共计 300 多万驻村干部开展驻村帮扶工作，参见“‘数’说脱贫攻坚成绩单”，来源于央视网，网址：https://news.cctv.com/2021/02/25/，浏览时间：2024 年 2 月 27 日。

| 第四章 |
“物由权配”：工作队的组织资源结构

一、前言

作为基层工作的“动员之手”，工作队始终面临两重的外部环境，一个是等级式党政官僚行政体系对它的组织外部控制，以及市场和社会对它的外部影响，另一个是投入到地方或基层的工作和治理环境，它考验着工作队作为“动员之手”的组织嵌入能力和处理工作关系的技巧。本章将对工作队的第一重外部环境，即等级式党政官僚行政体系对工作队组织的外部控制，以及市场和社会对工作队的外部影响做进一步地分析和探讨。前述章节实际上从组织人事的角度分析和探讨了等级式党政官僚行政体系对工作队组织的外部控制，解答了工作队的组织队伍结构是如何产生、制造与变动的问题；而这章将从组织资源的角度深入分析和探讨等级式党政官僚行政体系与市场和社会对工作队的组织资源结构的控制和影响。作为一种基层动员的组织治理形式，工作队是如何获得驻村工作的国家资源并维持资源，以及为了完成国家治理的任务和目标，它是如何把获得的国家资源传递到驻村工作的地方或基层并在这些地方或基层实现合理分配、有效发展，以及它的资源传递又存在着怎样的问题，这些就是本章研究的重点。

“组织是植根于由其他组织组成的环境之中的,它们对其他的组织的由于资源的需求而具有依赖性。”[①]，所以工作队作为基层动员组织，也是有着强烈的对资源需求的依赖性。而这种对资源需求的依赖主要来自两个方面，一是等级式党政官僚行政体系，因为它生成、制造了工作队，所以工作队的驻村工作资源需要依靠它来实现供给或提供，反过来，它也通过对工作队组织资源的提供在一定程度上实现了对工作队的组织外部控制，因此，人事和资源是形塑、控制并影响工作队组织构成和运作的两把“利剑”；另一个是市场和社会，因为工作队能够通过交易、合作、联盟等方式与市场和社会实现资源的互利互通和共享，因此，工作队与市场和社会环境的联系和互动也表现了其资源依赖的真实情况。而正是在组织资源上对等级式党政官僚行政体系与市场和社会的依赖性，这既使工作队获得了生存、发展和发挥作用的丰富资源，也让工作队在实现驻村工作的目标和任务时得到了许多的助益。

当然,本章所提出的工作队的组织资源结构,主要由组织的资源获得、资源传递和组织的资源传递效应三个方面所组成,代表了工作队在处于由上到下的驻村大环境中所体现的价值和作用。工作队于上需要获得等级式党政官僚行政体系的组织资源，这是它资源获得的直接来源；于下工作队需要进行资源传递以分配资源去治理和发展所驻村庄,并且还要通过与市场和社会的联系、互动来实现产出的价值和效益以推动所驻村庄的可持续性发展。所以本章第一部分会先从组织的资源获得角度分析和探讨工作队的组织资源获得路径和方式,以期从中发现某些工作队的组织资源获得规律或原则;第二部分则从组织的资源传递角度分析和探讨工作队的组织资源传递机制和具体方式，期待从中发现某些组织资源传递的规律；第三部

① 参见杰弗里·菲佛，杰勒尔德·萨兰基克.《组织的外部控制：对组织资源依赖的分析》，闫蕊译，北京：东方出版社，2006年，第2页。

分则从组织的资源传递效应角度分析和探讨工作队在资源传递中出现的问题和原因，也期望从中发现工作队在组织资源结构上的特色或缺陷。

二、工作队组织资源的获得路径和方式

工作队作为国家实现基层治理或完成国家战略任务的重要组织形式，是需要人和资源的集中的，否则国家通过工作队这种“中介”以完成国家治理目标或任务就很难取得成功，所以本节将分析和探讨工作队的组织资源的集中情况。一般而言，个人的利益或需求满足在很大程度上都依赖于单位组织，而这一仰仗利益和资源所产生的依赖性结构[①]便维持着单位组织对个人的控制和影响。而工作队也不例外，作为等级式党政官僚行政体系的临时派出性组织即“权力之手”，工作队的组织资源获得也仰赖于整个党政官僚行政体系。那么在这一体系下，工作队是如何获取最初启动驻村工作的资源的，获取资源的路径和方式有哪些，获取资源的多少又是由什么因素决定的，这些因素与工作队对整个党政官僚行政体系的依赖又有何关系，针对这些问题本节将展开具体地分析和研究。

脱贫攻坚期间，国家在选派工作队时就明确了工作队的主要任务（简称“十大任务”）：

“（一）宣传贯彻党中央、国务院关于脱贫攻坚各项方针政策、决策部署、工作措施。（二）指导开展贫困人口精准识别、精准帮扶、精准退出工作，参与拟定脱贫规划计划。（三）参与实施特色产业扶贫、劳务输出扶贫、易地扶贫搬迁、贫困户危房改造、教育扶贫、科技扶贫、健康扶贫、生态保护扶贫等精准扶贫工作。（四）推动金融、交通、水利、电力、通

[①] 参见李路路，李汉林.《中国的单位组织：资源、权力与交换》，杭州：浙江人民出版社，2000 年，第 47 页。

信、文化、社会保障等行业和专项扶贫政策措施落实到村到户。（五）推动发展村级集体经济，协助管好用好村级集体收入。（六）监管扶贫资金项目，推动落实公示公告制度，做到公开、公平、公正。（七）注重扶贫同扶志、扶智相结合，做好贫困群众思想发动、宣传教育和情感沟通工作，激发摆脱贫困内生动力。（八）加强法治教育，推动移风易俗，指导制定和谐文明的村规民约。（九）积极推广普及普通话，帮助提高国家通用语言文字应用能力。（十）帮助加强基层组织建设，推动落实管党治党政治责任，整顿村级软弱涣散党组织，对整治群众身边的腐败问题提出建议；培养贫困村创业致富带头人，吸引各类人才到村创新创业，打造‘不走的工作队’。”[①]

其中，最主要的任务是帮助各地贫困村庄脱贫，所以这十条任务里就有六条与扶贫直接相关，而且提出的都是具体的扶贫举措。从这些扶贫举措里可以看到，国家层面对农村扶贫会提供了各种资源和便利，有诸如产业、劳务输出、教育、科技等领域的扶贫，这就会有各种领域的资源投入，有金融、交通、水利等行业的扶贫，这便会有各种行业的资源投入，有村集体经济的扶贫，这便会有村级自主资源的投入和发展，还有专项的扶贫资金和项目等资源投入，以及在扶志和扶智上的“无形”的资源投入。

所以为了完成这些任务，国家在这些具体措施的落实上投入了大量的资源。这具体体现在资金上，国家根据各地贫困状况、减贫任务和脱贫成效等因素，就对中央财政专项扶贫资金进行了分配，为各地扶贫提供了强大的资金支持。从 2016 年脱贫攻坚开始，国家拨付中央财政补助地方专项扶贫资金就保持每年 200 多亿元的增量，到 2020 年达 1461 亿；五年来，中央财政发挥专项扶贫资金主渠道的作用，累计安排补助地方专项扶贫资金达 5305 亿元[②]。此外，在领域资金、行业资金和其他项目资金上的

① 参见中共中央办公厅和国务院办公厅印发.“关于加强贫困村驻村工作队选派管理工作的指导意见”，载于《人民日报》，2017 年 12 月 25 日第 1 版。

② 参见“中央财政发挥专项扶贫资金主渠道作用，五年来累计安排补助地方专项扶贫资金 5305 亿元”，网址：https://baijiahao.baidu.com/s?id=1684968319351148787&wfr=spider&for=pc，浏览时间：2024 年 3 月 5 日。

投入力度也很大，例如，通过财政补助和贴息引导，支持地方多渠道筹集易地扶贫搬迁资金近 6000 亿元；通过城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂政策筹资 1896 亿元，拓宽脱贫攻坚和乡村振兴资金渠道；通过贷款贴息、风险补偿，引导金融机构累计投放扶贫小额信贷 6000 多亿元；一次性安排 300 亿元脱贫攻坚补短板综合财力补助；累计安排中央专项彩票公益金 100 亿元，实现对 397 个贫困革命老区县的全覆盖；以至于从 2016 年开始到 2020 年 6 月，全国 832 个贫困县累计统筹整合使用各级财政涉农资金规模超过 1.5 万亿元，县年均整合资金规模超过 3.6 亿元[①]。可见，国家在资金上的投入巨大。

各地方省市县的投入也不小，尽管存在着资金投入上的区域差异。以海南省为例，脱贫攻坚五年来，海南省各级财政累计投入扶贫资金 171.67 亿元，年均增幅 48.1%，此外，该省还充分发挥脱贫致富夜校的“志智双扶”主阵地作用，连续 4 年定期播出夜校节目 210 期，平均期 56.2 万人次收看，使所有贫困家庭长期接受感恩、励志教育和脱贫技能培训[②]，这是“无形”的资源投入。而笔者调研的海南省 Q 县，它作为国家级贫困县在 2016 年至 2020 年共投入扶贫资金 16.14 亿元，其中专项扶贫资金 10.27 亿元（其中中央、省少数民族发展资金 7623 万元），其他涉农统筹整合资金 5.87 亿元[③]。这些都是宏观上的资金投入，可见为了打赢脱贫攻坚战，从中央到地方都持续、充分地提供着“粮草军需”。

[①] 参见“财政部：为高质量打赢脱贫攻坚战供足‘军需’——财政部全力支持决战决胜脱贫攻坚综述”，网址：https://www.sohu.com/a/427948780_120207612，浏览时间：2024 年 3 月 5 日。

[②] 参见“海南脱贫攻坚任务全面完成，五年脱贫 64.97 万人”，网址：http://h5.hndnews.com/p/419829.html，浏览时间：2024 年 3 月 5 日。

[③] 参见“海南 Q 县：五年真抓实干绘就‘脱贫长卷’”，网址：http://www.hkwb.net/news/content/2020-12/05/content_3925133_0.htm?spm=0.0.0.0.I0sn9p，浏览时间：2024 年 3 月 5 日。

而工作队作为脱贫攻坚战的“主力军”，它是驻扎在农村扶贫第一线的战斗性组织，其驻村工作的组织资源获得路径大致可以分为四种：一是由上到下的财政支持路径，二是重点领域和项目支持路径，三是行业政策支持路径，四是工作队所属帮扶单位的单位部门支持路径，如下图所示：

图 4-1　工作队的组织资源获得路径

工作队的组织资源获得路径

由上到下的财政支持路径	重点领域和项目支持路径	行业政策支持路径	单位部门支持路径

来源：笔者自制。

可以看到，第一种路径是由上到下的财政支持路径，从中央到地方的财政扶贫专项或涉农统筹资金就来源于此，这成为工作队组织资源获得的“大头”，是各地工作队能够开展驻村扶贫的主要资源支持，以至于有的“第一书记”就直率地认为农村扶贫是靠大量的金钱财政投入而铺出来的（访谈记录：qz2019071401）。第二种路径是重点领域和项目支持路径，村庄脱贫致富主要靠的就是实施一系列的重点领域改造和项目经济发展，这是工作队组织资源获得变得具有可持续性的关键。有了来自上级的大量资金和财政的初始投入后，工作队可以因地制宜地通过制定村庄重点领域和项目的改造和规划，找准并采取产业、金融、旅游等产业和项目的发展方式带动村庄走集体经济之路，因此，通过产业和项目的运转带动村庄集体经济的可持续发展是各地工作队驻村帮扶的普遍做法，这不仅盘活了工作

队所获得的组织资源，而且也推动了工作队和村庄资源投入的累积和循环。

第三种路径是行业政策支持路径，国家和各省在金融、交通、水利、税收等行业也出台一系列的配套政策支持，驻村工作队受惠于此便可以更加顺利地实施驻村帮扶工作从而迅速地推动并完成国家的脱贫攻坚任务，而且一系列的税费优惠、政府投资基金、农业信贷担保等政策工具会引导更多金融和社会资本投向脱贫攻坚战场以支持农村贫困户发展生产和就业创业[①]。第四种路径是工作队所属帮扶单位的单位部门支持路径，这一路径是由工作队本身所自带的，因此，各地工作队所属单位部门的权力、层级不同就会造成其工作队组织资源的单位投入上有很大差异，但是无论在单位的资源投入上差异有多少，每个工作队的帮扶单位在上级考核的压力下都会竭尽全力地为其所帮扶的村庄投入资源和各种支持，此外，这一路径由于有工作队所属单位部门的直接介入，所以此一路径就会跟第二、第三路径产生联动效应，不同的单位部门所分工负责的专业领域、所处的行政层级、权力大小与部门绩效不同，因而在重点领域和项目的发展选择、行业政策支持的发展选择上就有所不同，再加上因所驻村庄的差异，所以工作队的驻村帮扶就会因地制宜地产生不同的帮扶内容和发展方向，进而帮扶的村庄也会产生不同的发展结果和发展状态。因此，脱贫攻坚的部署和实施虽然是全国“一盘棋”，即使国家所有贫困村都最终得以脱贫，但是因为上述的因素影响，以致村庄之间的发展仍旧存在不少差异。

当然，工作队组织资源获得的每一种路径中又有着许多方式在发挥着重要作用，以帮助工作队实现组织资源的获得。在由上到下的财政支持路径中，工作队在此的组织资源获得显得比较严格和规范，因为国家的财政

[①] 参见“切实保障‘粮草军需’全力支持打赢脱贫攻坚战——专访财政部部长刘昆”，网址：https://www.gov.cn/xinwen/2020-12/31/content_5575793.htm，浏览时间：2024 年 3 月 6 日。

扶贫资金来之不易，所以强化扶贫资金监管就被摆在突出位置，推动资金的精准投放、加强资金的追踪问效[1]也成为强力问责和监管的底线。因此，工作队要想不断地获得财政资源就需要严格地按照国家和各省制定的帮扶计划和要求来做好具体的驻村帮扶工作。海南省在驻村工作中明确规定：

加强扶贫六个精准的督导，推动村“两委”开展贫困村、贫困户建档立卡和规范精准识别、精准帮扶、精准退出工作，协调对接单位定点帮扶及帮扶责任人包户帮扶工作。加强调查研究，深入了解村情民意，逐村逐户分析致贫原因，找准发展思路，参与拟定村级脱贫发展规划和年度实施计划以及“因村施策、一户一策”脱贫措施。加强村级集体经济收入和扶贫资金项目监管，参与扶贫项目的计划编制、组织实施和检查验收，推动落实公示公告制度，做到公开、公平、公正。[2]

可以看到，获得财政支持的前提是驻村工作队需要做到规范和精准帮扶，首先要开展贫困村、贫困户建档立卡和规范精准识别，其次还要调查研究，逐村逐户分析致贫原因，找准发展思路并拟定村级脱贫发展规划和年度实施计划以及“因村施策、一户一策”脱贫措施，然后还需要进行扶贫资金项目监管，参与扶贫项目的计划编制、组织实施和检查验收。所以在财政支持路径下工作队的组织资源获得方式是制度化和规范化的，一切都按照上级制定的标准和程序来具体实施和操作，这样财政资金项目的输入或支持才会顺利到来。而且这些资金项目都是非常明确的，都是省里“一盘棋”，且明确要求这个资金下到市县就由市县安排，是不经过工作队的“手”

[1] 参见“切实保障‘粮草军需’全力支持打赢脱贫攻坚战——专访财政部部长刘昆”，网址：https://www.gov.cn/xinwen/2020-12/31/content_5575793.htm，浏览时间：2024 年 3 月 6 日。

[2] 参见中共海南省委办公厅，海南省人民政府办公厅.“关于印发《海南省贫困村驻村工作队选派管理办法》的通知”，网址：https://www.hainan.gov.cn/hainan/swygwj/201806/963caac93c18438891d66ab1b3f9297b.shtml，浏览时间：2024 年 3 月 6 日。

的，工作队只管资金有没有落实好（访谈记录：qz2019072101），以及怎么去“铺钱”谋划、布局村庄的发展（访谈记录：qz2019071401）。可见，在财政支持路径下工作队的组织资源获得方式是传统的行政计划方式，严格按照上级的部署、指示和要求来行事并以此获得开展驻村工作的组织资源。

而在重点领域和项目支持路径中，传统的行政计划方式也是工作队在这一路径中获得组织资源的主要方式，但是特殊的地方在于，受到工作队所属单位部门的专业领域、行政层级、权力大小以及部门绩效等的影响，各地驻村工作队在此所获得的组织资源还是存在差异，以至于除了传统的行政计划方式之外，工作队在这一路径中的组织资源获得方式还有外联方式，即通过单位部门所在的专业领域、运用单位自身的影响和关系来寻找或挖掘项目支持。实际上，“驻村就是整个村你就包了，有钱就出钱，没钱就找项目，单位领导就要想办法；2017 年之前是各单位找项目，每个村都有，但是资金不一样，看实际情况，单位会搞项目就给多点，以前的项目都是单位找的。”（访谈记录：qz2019071706）。所以在国家和各省对贫困村实施重点领域和项目支持以外，不少工作队也能通过单位部门的外联方式获得其他领域和项目的支持，像海南省 Q 县某村的对口帮扶单位是县财政局，就通过单位领导联系蔬菜公司，建立起蔬菜种植基地项目来安置村民的工作并为村民提供种植技术的学习机会（访谈记录：qz2019071805）。诸如此类，在各地工作队的驻村帮扶中都有体现。

在行业政策支持路径中，传统的行政计划方式仍是工作队获得组织资源的主要方式，贫困村中诸如水管、电网、危房改造等基础设施的提升都是由负有相应职责的水利局、供电公司、工程队等专业机构实施，工作队主要就负责监督施工，落实基础设施的提升过程（访谈记录：qz2019071706）。此外，工作队所属单位部门也可以凭借自身的专业领域、行政层级、权力大小以及部门绩效来利用外联方式寻求或挖掘行业政策的支持。例如，海

南省早在 2010 年左右把先进的银行小额贷款理念引入岛内，所以省农信社就专门成立小额信贷团队 600–700 人，分配到各个农村实施小额贷款计划；而到了精准扶贫时期，省农信社和各市县农信社利用这一传统行业优势纷纷服务于帮扶村庄，激发了帮扶村庄发展的内生动力（访谈记录：qz2019072201）。当然，“加强行业部门的协调，推动金融、交通、水利、电力、通信、文化、社会保障等行业和专项扶贫政策措施落实到村到户”[①]一直都是海南省强调的驻村工作队的主要职责，所以工作队获得组织资源的方式还有与行业部门一起的共建方式，尤其是在不少贫困村有着多家帮扶单位共同驻村工作的情况下，行业部门与帮扶单位部门的共建方式明显提升了所驻村庄的整体基础设施水平和治理水平，为村庄的资源投入带来了额外的动力，同时这也省去了工作队所属单位部门不少的资源投入。

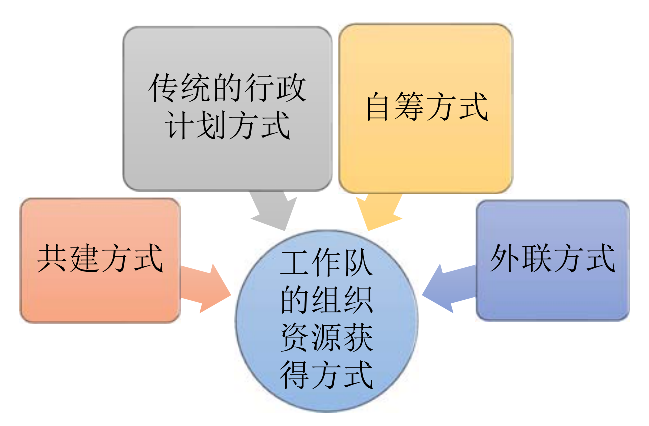
然后，不管工作队所属的单位部门如何节制使用资源，在面对国家脱贫攻坚的重大任务和急切的工作要求之下，各个帮扶单位部门还是要竭尽全力地帮扶所驻村庄脱贫致富。因而在单位部门支持路径中，工作队的组织资源获得尤其注重自筹的方式，传统的行政计划方式已经把所驻村庄的基本面的改造和提升都覆盖到位，以至于工作队需要在村庄基本面的提升之后努力打造可持续的产业项目、发展村庄集体经济，才能为其所驻村庄铺就可持续发展之路。通过工作队所属单位部门的自筹方式，工作队在传统行政计划方式以外，也获得了不少资金和资源并投入到所驻村庄的发展之中。像县住建局这样的实权部门，在自己筹集资金方面可能分两块，有“第一书记”的工作经费，也有单位投入的五百多万；这几年下来就有一千多万的投入，村里有十二个村小组，分下来投入一个村的有一百多万，

[①] 参见中共海南省委办公厅，海南省人民政府办公厅.“关于印发《海南省贫困村驻村工作队选派管理办法》的通知”，网址：https://www.hainan.gov.cn/hainan/swygwj/201806/963caac93c18438891d66ab1b3f9297b.shtml，浏览时间：2024 年 3 月 6 日。

整村推进下一个村的投入也有三百多万（访谈记录：qz2019071902）。而那些权力小一点、部门绩效弱一点而号称“清水衙门”的单位部门，为推进所驻村庄发展所投入的资金、资源也有几十万。所以通过自筹方式，工作队组织资源的获得多少与单位部门自身密切相关。

可见，自筹方式在单位部门支持路径中对工作队组织资源的获得所起到的作用和重要性也是不可忽视的，这比与其他行业部门的共建方式以及单位部门的外联方式可能还要更加重要些，因为以自筹方式开启所驻村庄项目资源的投入可以吸引更多其他方式的加入，反过来其他方式实际上无法带动帮扶村庄的可持续发展，它们只是为帮扶单位的资源辅助和资源优化“锦上添花”。总之，工作队的组织资源获得方式主要有如下图所示的这些：

图 4–2　工作队的组织资源获得方式



来源：笔者自制。注：图中方块的大小实际代表着工作队在组织资源获得上具体获得方式的权重。

可以看到，传统的行政计划方式占据着工作队组织资源获得的“大头”，但这一方式是严格按照既定程序、计划制度和监督管理来输送的，因而工作队实际得到的资源其实不会很多，甚至很多资源不会经过工作队的“动

员之手”。而工作队所属单位部门的自筹方式可能才是工作队组织资源获得的真正来源，也是工作队在所驻村庄开启各种产业项目和合作社经营的有力资源，而至于其他的外联方式和共建方式对于工作队的组织资源获得而言只是起到辅助和优化的作用。当然，这四种组织资源的获得方式在四种组织资源获得路径中可能是交叉、混合使用的，以致工作队的组织资源获得其实也显得比较多元化和具有开放性。

虽然工作队的组织资源获得路径和获得方式具有多元化和开放性的特点，但是应该看到的是，这种多元化和开放性本质上是建立在等级式的党政官僚行政体系之下，工作队作为“动员之手”只是这一体系的基层末梢，以至于在新时代的农村或基层工作中，“永远不走”的工作队才是真正的国家“触手”，这反过来更加增强了国家在基层的权力集中和对基层的实际控制[①]。而为了实现对基层权力的集中和控制，体系里的组织资源必然会大量的投入到工作队的驻村工作之中，因此，对工作队而言，不管是哪一种组织资源的获得路径与获得方式，党政官僚行政体系下国家所主导的组织资源投入或输送路径和方式都是最主要的，因为连驻村工作队本身也不过是这一体系的“变体”而已。此外，还应看到的是，权力主体（body politic of power）与“权力之手”（the hand of power）的区别，由国家主导的行政支持路径和行政计划方式所输送或投入的大量资源是可以不经过工作队这一基层“权力之手”的，而这只“手”要发挥作用还得依靠化出“手”的所属单位部门，可见，“权力之手”在驻村工作中甚为重要、再有作用也

[①] 在这一点上笔者赞同学者许慧文（Vivienne Shue）的判断，实际上改革开放以来国家不是放手，而是战略性集权地加强了对基层农村的控制和管理，以至于乡镇的企业化或公司化让政府之手伸得更远，参见 Vivienne Shue. *The Reach of the State: Sketches of the Chinese Body Politic*. Stanford University Press, 1990.而新时代以来，工作队的强化和加入更是让乡镇公司化、企业化乃至悬浮化的趋势得以扭转，致使国家的“权力之手”再次深入到基层的治理和控制之中。

还是权力主体的一小部分而已，以至于“权力之手”可换、可撤甚至可断，但“权力之体”永存，因为“手”也只不过是“体”的延伸而已[①]。

三、工作队组织资源的传递机制和方式

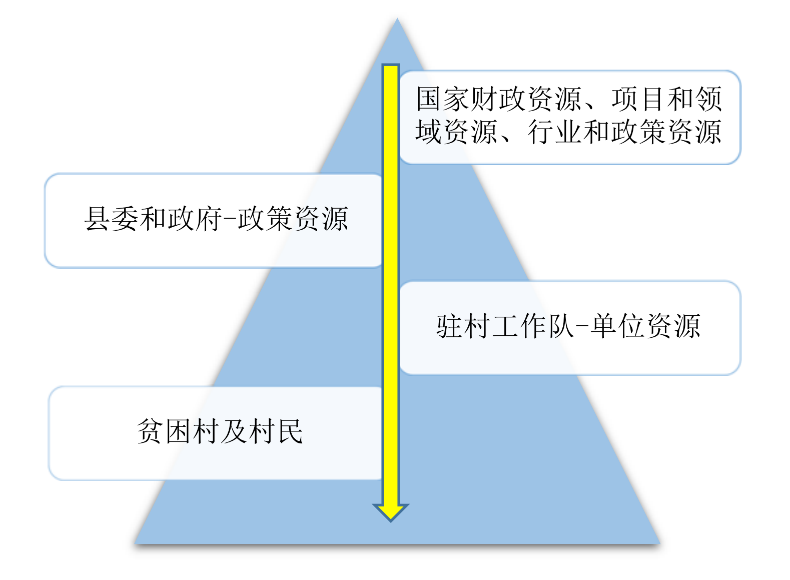
前述中工作队组织资源的获得路径和方式只是把资源从上到下汇聚到了工作队所在的基层或地方，然而，如何把这些大量的资源准确、快速并有效地投入或分配到工作队所驻村庄的发展之中，这就必然要涉及到工作队对组织资源的传递；而作为国家与基层之间的“中介”，工作队组织资源的传递也是其主要功能。这节将就此问题展开具体分析和探讨。

脱贫攻坚期间，国家就明确了驻村工作队的主要任务（简称“十大任务”，前述中已介绍），其中，工作队需要传递的不仅包括大量的物质资源，也包括国家的政策宣传、扶志和扶智、法治教育、国家通用语言文字和普通话等“无形”的资源或价值，所以工作队组织资源传递的涉及面很广、很大，涉及传递的资源内容和驻村工作事项也很多、很杂。尽管如此，工作队的资源传递仍有着一些可以被发现的机制和独特方式。一般而言，组织总是容易受到控制着它们所需资源的组织的影响[②]，因而，在中国等级式的党政官僚行政体系之下，工作队的资源传递机制主要是层级式的行政体系所设计并配置安排。如下图所示：

[①] 这里的看法受到康托洛维茨的研究启示，可参见恩斯特·康托洛维茨.《国王的两个身体：中世纪政治神学研究》，徐震宇译，上海：华东师范大学出版社，2018 年。而且正如政治思想家卡尔·施米特所言：“现代国家理论中的所有重要概念都是世俗化了的神学概念。”参见卡尔·施米特.《政治的神学》，刘小枫编，刘宗坤，吴增定等译，上海：上海人民出版社，2015 年，第 49 页。所以中国国家权力的运作也不例外，中国国家本质上也是一个人身，具有某些政治神学的色彩。

[②] 参见杰弗里·菲佛，杰勒尔德·萨兰基克.《组织的外部控制：对组织资源依赖的分析》，闫蕊译，北京：东方出版社，2006 年，第 49 页。

图 4–3　工作队组织资源的传递机制



来源：笔者自制。

可以看到，前述中提到的组织资源获得的几个来源都是从上到下由国家通过行政计划的方式设计和安排、进而投入并传输这些资源的，所以大量资源的传递就由此而来，并且在县委县政府这一级由本级行政机关根据计划进行配置或分配，然后县级机关会通过驻村工作队的精准识别、拟定的脱贫计划继续传递资源到贫困村。在这一机制中，国家制定了特色产业扶贫、劳务输出扶贫、易地扶贫搬迁、贫困户危房改造、教育扶贫、科技扶贫、健康扶贫、生态保护扶贫等精准扶贫工作，以致驻村工作队需要积极参与实施这些工作，而且在这些工作中，工作队主要扮演着“最后一公里”的角色，负责监督和实施国家资源的落地与效果。特别是在“两不愁、三保障”[①]这一农村贫困人口脱贫的基本要求和核心指标上，驻村工作队

[①] “两不愁、三保障”是指不愁吃、不愁穿；基本医疗有保障、义务教育有保障、住房安全有保障。参见海南省人民政府网. “脱贫攻坚战‘两不愁、三保障’”，网址：https://www.hainan.gov.cn/hainan/xczxjbgn/202106/6240f9e10e7647f2a34b41d349a5146a.shtml，浏览时间：2024 年 3 月 10 日。

必须要全面实现或做到，这就意味着上述这些精准扶贫工作中的特色产业扶贫、教育扶贫、危房改造、健康扶贫是更为重要的驻村帮扶工作。

而这些涉及到“两不愁、三保障”的扶贫“红线”的帮扶工作，其组织资源传递就是由上述机制来实现的，国家财政严格按照中央确定的脱贫攻坚目标和标准，为建档立卡贫困人口，重点提供并支持解决“两不愁、三保障”的突出问题；为此，财政部建立起扶贫资金管理制度和监管机制，推行了扶贫项目资金绩效管理，建立起财政扶贫资金动态监控平台，严格执行扶贫资金项目公开公示制度，同时，严查资金管理使用中的违法违规问题，坚决斩断伸向扶贫资金的‘黑手’[①]等一系列程序和手段，以避免过去扶贫中项目、资源被“精英俘获”[②]的现象或问题。而驻村工作队在这一系列的程序和手段中发挥的主要作用就是监督和落实，以确保推动扶贫资金精准投放。像 2016 年开始，搞基础设施主要有修路，户户通，财政给的钱，工作队监督施工；修换了三、四个村的自来水管，工作队协调水务局干的；2018 年村里的人居环境提升是县里面的资金拨的，拨到户里面，宣传部就找工程队，有一部分是乡镇府，有部分是县里的职能部门直接干的（访谈记录：qz2019071706）。总之，在这一机制中，资源传递主要依赖上级对基层村庄在财政、项目上的资金拨付与行业和政策上的资源供给，工作队的资源传递的角色就是监督、协调与落实，以保证资源传递的到位

[①] 参见“切实保障‘粮草军需’全力支持打赢脱贫攻坚战——专访财政部部长刘昆”，网址：https://www.gov.cn/xinwen/2020-12/31/content_5575793.htm，浏览时间：2024 年 3 月 10 日。

[②] 精英俘获是以往扶贫过程中存在的特殊现象，导致有的村获得的扶贫资源比别的村多、有的家庭比别的更贫困的家庭得到贫困户资格，它是国家权力在基层的脆弱性、地方政府对村庄精英的依赖性、村庄精英的自利性和村民对精英俘获的可容忍性等因素共同形塑的产物，参见邢成举.《精英俘获：扶贫资源分配的乡村叙事》，北京：社会科学文献出版社，2017 年。但是精准扶贫以后，国家在扶贫资源的投入和分配上建立起更规范、更制度化的精准机制和防范措施，以致“精英俘获”的现象在驻村工作中在减少，财政扶贫资金的违规违纪问题明显减少。

和实施的精准落地。

当然，在这一机制中，工作队本身所依赖的单位资源也会涉及其中，不过单位资源的传递就不是依靠国家行政体系的设计与配置了，而主要依赖单位自身的机制建设，由单位自身进行资源传递的把控和监督管理。由于不同单位部门所处的行政层级、权力大小、部门绩效以及所掌握的资源多少并不相同，所以工作队对单位资源进行传递的机制也各有差异。其中，对单位部门的资源投入和传递影响较大的因素是所驻村庄的单位部门数量及其掌握资源的多少，因此，工作队的单位资源传递机制可分为三种具体类型，如下表所示：

表 4–1　工作队的单位资源传递机制类型

单位部门数量	单位部门资源	
	多	少
混合	交叉传递	——
单一	直接传递	集约传递

来源：笔者自制。注：单位部门数量多而资源少的情况在现实中并不存在，故这一类型以横线表示阙如。

可以看到，在有的贫困村里驻村工作队是混合编组，因而有不止一家单位部门的工作队队员参与帮扶，这就会为贫困村带来更多的资源投入，因此，在这样的村庄里，工作队组织资源是按照交叉传递机制为贫困村及贫困户带去资源或实惠，所谓交叉传递机制是指两个及以上单位部门之间超越行政层级或专业领域而形成的交互帮扶形式。像海南省 Q 县 GT 村是由省委办公厅和县科工信局两个单位共同帮扶，县里不仅派遣了驻村帮扶工作队，而且省里也派遣了乡村振兴工作队，所以该村帮扶队员拥有驻村工作队队员和乡村振兴工作队队员两种身份，也同时有两个工作队队长，

这为该村的彻底脱贫以及后续的乡村振兴提供了深厚的组织基础。因此，在资源传递上该村的两个帮扶单位部门就是按照交叉传递机制来各自帮扶并补足该村的贫困基础和薄弱环节。省委办公厅主要负责打造该村的基础设施即修建一路一桥，为此每年把节省的办公经费陆续投入和传递到该村，花费了大概二千多万，同时在村里的产业发展上也陆续投资三到四百万了（访谈记录：qz2019071607）。而县科工信局则利用自身科技优势，为这个偏远村庄接通网络，实现了网络信息的全覆盖，同时在村里的产业发展上年年邀请专家学者来村指导种植技术，利用新的科技方法去改进作物的种植和产量，村里一年的投资达一百万（访谈记录：qz2019071614）。可见，所驻村庄的单位部门数量多的话，资源的投入和传递也会很多，但是单位部门之间却是按照交叉传递机制各自负责帮扶村里的贫困和薄弱环节，因而工作队资源传递的把控和监督管理也是各负其责。

而在有的村庄里，驻村工作队只由一个单位部门所派遣的队员组成，所以工作队的资源传递机制就是直接传递，很多贫困村的产业发展、帮扶项目和基础设施的改造都是由工作队及其单位部门所独立承担或监督完成。像海南省 Q 县 LM 村就是由省农信社和县农信社，这一条线上的上下级单位部门进行帮扶，在该村省农信社利用大量发放小额贷款这个主业，激发农民发展生产和搞活经济项目的内生动力，资助和贷款资金多达七百多万（访谈记录：qz2019072201）。当然，又因为不同单位部门所处的行政层级、权力大小、部门绩效以及所掌握的资源多少不太一样，致使有的资源较少、权力较小的单位部门在村庄的资源传递上采取的是集约传递机制，即利用有限的资源做尽可能重要的驻村工作任务的一种资源帮扶形式。这种单一的帮扶单位部门利用少量的投资把资源传递主要做在了村庄的产业项目上，目的直指完成贫困村的脱贫任务；而该村的其他基础设施、项目和领域的帮扶则主要依赖上级资源的投入和下沉，工作队则只对此负责

监督与协调，所以资源瓶颈的限制只得让有的单位部门的工作队采取集约传递机制。

工作队的资源传递机制只是解决了把大量资源如何直接、快速地投入到村庄之中的问题，但是如何具体利用投入的资源有效地就地推动村庄的发展却要依靠各种各样的具体的资源传递方式了。经验中工作队组织资源传递的具体方式非常多样，这些方式都有力地促进了村庄资源的就地运转和发展。首先，驻村扶贫中工作队最常采用的资源传递方式是建立产业合作社。在村里发展产业，由龙头企业带动，农户参与，培养几个合作社，培养几名致富带头人，让村集体经济上来，这样村委会有钱了才能干事，村民素质提升了才能赚钱、才能脱贫致富（访谈记录：qz2019072201）。当然，贫困村的产业合作社是因地制宜建立的，主要依靠发展村里的致富带头人来带动贫困户和村民的参与和发展；村领导和驻村“第一书记”都想着把这些产业做好，只要你做的好，他们一向都支持，他们还说当书记一天就会把产业做好（访谈记录：qz2019071404）。可见，发展产业合作社是贫困村脱贫致富的主要方式，而且合作社能带动贫困户参与入股，促进他们自力更生。像该村的养山鸡合作社就吸收贫困户有 39 户，按每人 2000–3000 一股，有几个村的贫困户，按入股的 20%分红，一年平均每户分红的钱一般有几千元（访谈记录：qz2019071405）。所以合作社经营发展都好的话，贫困户和村民都享受到可持续的收益，而不仅仅依赖政府的项目和政策支持，因为这些都是短期的、启动性的措施无法带来长久的收益和可持续发展。

工作队的另外一种具体的资源传递方式是辅助性的配送发展资源，有的贫困村发展村集体经济就是鼓励村民承包土地自主开展经营，政府和村委对此帮扶很少。所以有的村里致富带头人承包鱼塘养鱼也是集体的，工作队会发一些鱼苗，基本这两三年都给，一毛钱一条，给了六万条，差不多六千块钱，然后养鱼的收入每年给村里差不多一万左右（访谈记录：

qz2019071505）。有的村里致富带头人搞槟榔和橡胶种植，规模较大，工作队会举办槟榔和橡胶培训与绿化，也免费拉肥料送我们（访谈记录：qz2019071612）。这些村集体经济的发展主要依靠致富带头人们的自主经营，虽然工作队不会直接参与并投入资源帮扶，但是会通过其他形式辅助性地配送他们所需要的发展资源或举办技术培训来帮助他们，实际上这些也是资源传递的体现。

此外，在海南省各村还有一种具体的资源传递方式被普遍使用，这就是通过举行电视夜校学习的方式，把国家的扶贫政策宣传、村民的扶志和扶智、村民的法治教育、国家通用语言文字和普通话等“无形”的资源或价值传递灌输给每个贫困户和村民，使他们从素质和智识上得到提升，这样更有利于他们经营管理好产业并干成事业。自 2016 年起，海南省为助力打赢脱贫攻坚战，专门举办了脱贫致富电视夜校，电视夜校深度整合了海南开放大学、远程教育点、互联网、移动终端、有线电视媒介等资源，借助媒体快捷、直观、覆盖面广、群众喜闻乐见等优势，向基层全面普及脱贫政策、知识和技能，改变他们“等靠要”的传统思想，增强他们脱贫致富的内生动力，通过讲政策、传技术、说感恩、树典型、找工作、卖产品、结姻缘等形式，把扶贫政策转换成通俗易懂的“大白话”，让贫困群众“学得进、听得懂、用得上”；第一书记、“田”教授、乡村买手、脱贫光荣户等典型也会亮相电视夜校，以真实经历讲述脱贫故事[①]。所以扶贫的长效机制是从这里开始的，无论产业搞多好、投多少钱，如果责任心缺乏，也没有吃苦的精神，下一步就没了，所以得教育，现在的重点是抓夜校，我觉得最重要的就是这个平台，村民不来就要发动、教育、引导他来；村民通过夜校学习视野扩大，养成学习的习惯，也容易激发他们发展的内生

[①] 参见“海南电视夜校开播 5 周年：‘夜校+大学’建起没有围墙的‘田野学堂’”，网址：https://baijiahao.baidu.com/s?id=1717859437391609238&wfr=spider&for=pc，浏览时间：2024 年 3 月 12 日。

动力，眼前靠教育，长远也是靠教育（访谈记录：qz2019072101）。可以说，电视夜校的方式大大提升了资源传递的覆盖面和有效性，为帮扶村民、群众提供了重要的学习和培训平台。

最后，还有一种具体的资源传递方式也是工作队会采用的，这就是与企业展开合作联合开发或经营村里的集体经济项目。这一方式对村集体经济和产业合作社的效益创造铺垫出了可持续发展之路。有的贫困村建立起公司加合作社的模式，该村适合种优盾草（一种药材），于是引入公司建立起公司+贫困户的合作方式，村里负责种好这个药材，公司来收购，公司会提前支付一些钱作为保证金，村里只要种了就交给公司来收（访谈记录：qz2019072101）。这种方式保证了由工作队开启的产业项目的产出会有收益或价值，同时也给村民提升收入创造了动力和持续的机会，可谓“三方共赢”；甚至连村里的劳动力和贫困户有的企业机构也愿意直接接收并提供工作岗位（访谈记录：qz2019072101）。所以在很多村庄里，工作队也会适时地引入来自市场的各类企业共同合作经营村里搭建起的产业项目，以盘活产业合作社的发展，为村里集体经济发展和增收创造持续的机会和效益。

总之，工作队的资源传递机制与多样的资源传递方式把大量的组织资源准确、快速并有效地分配到了所驻村庄的发展之中，并且促进了贫困户和村民收入的上升。工作队的资源传递机制主要是两种，一是依靠传统的行政计划体系自上而下的传递各种项目、领域和政策资源，工作队在其中的作用主要是监督、协调和落实，另一种是依赖自身单位部门的资源进行传递，主要机制有交叉传递、直接传递和集约传递三种，通过这三种机制工作队所属的单位部门也能推动结对帮扶的村庄较快地开启脱贫致富的发展之路。而工作队资源传递方式则比较多样，有建立产业合作社的方式、辅助性的配送发展资源方式、联合企业开发经营的方式以及电视夜校扶志和扶智的方式，这些方式的运用有效地建立起立体式的扶贫发展体系，从

物质扶贫到智识扶贫全方位地开启并推动了村庄的可持续提升之路，并且也切实地将投入的大量资源都转化成有效、有益的经济项目和发展平台，进而推动了村民收入和能力的全面提高。

四、工作队组织资源传递的负面效应与组织的“资源诅咒”

由前述可知工作队的驻村帮扶获得了大量的资源和各种支持，并且这些资源和支持也都分配或传递到所驻村庄以推动村庄的可持续发展并提升村民的收入水平。但是在此过程中，工作队的组织资源传递仍旧暴露出了许多负面的效应或问题，以致村庄的可持续发展也可能会受困于所谓的“资源诅咒”之中[①]；尤其是在国家到地方各级政府及其单位部门的大力支持和资源投入之下，发展型政府的“权力之手”对基层发展涉入太深、太紧也可能带来组织的“资源诅咒”效应[②]。本节将就此问题展开具体的分析和探讨。

工作队作为“动员之手”，其本质上就是国家的“权力之手”在基层的触角，所以在等级式的党政官僚行政体系中，大量帮扶资源的投入和传递都是在包括工作队在内的组织体系内的运转或展开的，虽然这为贫困村的发展提供了强大助力，但是也造成了不少负面问题。首先，由于脱贫攻坚的任务重、时间紧，而且驻村工作队面临着目标和任务的考核压力，所以在村里的产业发展方面，为了能完成考核目标，在规定时间内完成贫困

[①] “资源诅咒”是一个经济学概念，主要是指自然资源丰富的国家可能因为过度依赖特定资源导致国内其他经济领域发展不足，进而造成该国经济增长比资源稀缺的国家更慢的现象，所以丰富的自然资源也可能是经济发展的诅咒。参见张帅，储斌.“政治现代化与国家发展——基于沙特受困‘资源诅咒’的分析”，载于《区域与全球发展》，2019 年第 3 期，第 108–122 页。

[②] 参见文雁兵.“发展型政府的阵痛：名义攫取之手与资源诅咒效应”，载于《经济社会体制比较》，2018 年第 5 期，第 116–126 页。

村退出、贫困户脱贫的任务，驻村工作队更倾向于选择“周期短、投资少、见效快”的“短平快”产业发展项目；况且，工作队驻村的短期性也决定了其在任职期间要实现贫困户的脱贫致富，就不得不选择见效快的产业发展项目。在海南省 Q 县某镇，当时镇里也没有固定的发展思路，当时就是根据群众需求，他们想做什么我们就支持什么，但是效果很不好，像这个产业扶持给他，他也不珍惜，效果很差；2016 年的时候，当时扶贫的时候就以贫困户的意愿为主，主要是下发各种种苗、鸡啊鸭啊这些给农户养，他们也说养不好、死了什么的，效果也不是很好（访谈记录：qz2019071201）。所以有的村在初期的产业帮扶上就没有考虑到村民的真正需求和实际能力，以致产业帮扶规划大多缺乏系统性和长远性，一般都是采取免费发放鸡苗、鸭苗、肥料以及树苗来支持贫困户发展种植和养殖业，但这样的方式往往由于村民不懂技术、缺乏自主性而不可持续，抑或是产出太低、质量较差而卖不出好价格，从而造成了资源的巨大浪费。此外，镇里的领导也表示产业扶贫依然是当前工作的难点和重点，但是产业扶贫短期之内虽然没问题，可长期来看产业依旧是我们的弱项；而这个东西，也不能怪基层，因为这个跟农业的生产方式有关，因为海南省是一个农业省份，种绿橙至少要三年才开始结果子，5 年以后才开始回本，这个时间段跨度很长，种橡胶至少 8 年才开始结果，8 到 10 年以后你才可能开始回本，所以前期的投入是无法很快回本的，而脱贫攻坚的任务要求是 2020 年就实现全部脱贫，所以产业要有成效的话，基层肯定只能选择一些“短平快”的产业发展项目（访谈记录：qz20201118）。可见，大量帮扶资源投入和传递到村里所建立起的产业帮扶项目具有短期化、短视化的特点，这也是受到了因地制宜的农业生产环境和条件的影响，但更主要的还是因为缺乏长远的规划和清晰的发展思路。

其次，由于在脱贫攻坚阶段，一般都是采取量化指标的考核和技术性

的方式考核工作队，以至于对驻村帮扶工作的考核又“细”又“准”，而这些体现在对工作队的资源传递和帮扶上，就是建立起了以“台账”为基础的将驻村帮扶工作“留痕化”的工作模式。以此“第一书记”和驻村工作队队员除了必须每日考勤、赴一线做些真正的工作以外，还需填写大量、繁琐的“日常办公情况统计表”，写清一天的工作具体情况，甚至各贫困户家里也会有一张“扶贫情况卡”，上面需写明享受到的扶贫政策、正在开展的帮扶措施以及帮扶干部的联系方式等情况。所以为了应付上级的各种检查和考核，村委会及驻村工作队一般都会准备很多的表格材料，然后分门别类整理成“台账”，由这些大量“台账”的记录来体现驻村工作的成绩和实效。于是，这自然就导致了工作队驻村帮扶的“台账化”。因为上级领导肯定要掌握基层的工作情况，他怎么掌握啊，就是通过报表，你得报表给我，于是各种表格报告、周报表、月报表就不断出现。除了台账表多，也有就是材料也多，因为各项调研、各项检查你都要有材料；像我们 2018 年脱贫攻坚大比武，我们县排名可能不是很好，但是好的乡镇我们就去参观，结果我们一进去以后感觉到很刺激的，38 盒材料满盒全部排满，都摆在那里，它是一个总的材料里面，又把它分开以后分成很多小材料，小资料再装一个盒子（访谈记录：qz20201118）。所以在脱贫攻坚过程中，驻村工作队也一直在做着各种文字材料和数字材料工作，这些东西将治理对象文本化和数字化，也将资源的投入和传递文本化和数字化了。

而更加令人痛心疾首的负面问题则是帮扶资源的浪费和铺张。在驻村工作队实际的扶贫过程中，基层一线往往形成的是驻村帮扶干部“一头热”和贫困户“一头冷”的鲜明反差，而且由于驻村帮扶依然是行政自上而下的包办而非农民自主自发的行动，这样就不仅增大了驻村帮扶干部的工作量，浪费了大量国家的组织和财政资源，而且也使“精准扶贫”变成了“精准撒钱”，资源铺张得太多、太大。尤其是在村里的产业项目发展上，当自

上而下的行政规划和资源配置与产业项目绑定时，就会使得基层政府难以按照常规路径或正常的市场机制进行产业建设和发展，由于必须在短时间内完成产业扶贫的目标任务，而且在既定时限内还要促进脱贫规模达到最大化，于是驻村工作队对贫困村减贫规模的角逐最终就变成了一场不计代价的“精准撒钱”式的村集体经济产业发展运动。同时，驻村工作队在产业项目的扶贫上往往不惜一切代价投入和传递大量的资金和资源，也就造成了资源的无效堆积和浪费。2016 年到 2018 年的脱贫摘帽期，我们镇共投入扶贫资金是 7879 万元，可能大家觉得这个钱好像不是很多，一个镇 7000 多万不是很多，但是可以告诉大家的是，我们镇没有开展精准扶贫之前，整个镇的自有财力即可以支配的钱，每年才 300 万，300 万跟 7879 万扶贫资金比起来，将近多了 20 倍，是我们整个经费的 20 倍了（访谈记录：qz20201118）。而且驻村帮扶的单位部门还另外有资金补贴和投入，这个投入也很多，大概都是搞产业项目和贫困户的慰问金，大部分都是用在了产业和基础设施的开销，而且这个钱不通过镇，所有的项目只跟镇里面打招呼（访谈记录：qz2019071725）。可见，驻村工作队的资源投入和传递非常巨大，不仅有来自上级规划和传递的大量资源，而且单位部门的自有资源也会被配置或传递到村里，这样造成的后果就是村里产业项目的同质化、以及“一哄而上”后的生产过剩，最后真正创造出价值、卖出价格的产品或东西实际并不多，因而资源的铺张和浪费也不在少数。

最后，驻村工作队的资源传递还导致一个连带的负面效应，就是分散或消耗了单位部门本职的工作精力和资源、经费保障。这就是“资源诅咒”中提到的挤出效应；显然，每一个驻村工作队的所属单位部门都会为了响应并完成国家的号召及其制定的扶贫目标任务而投入很多的人力、物力和精力，而且即使是资源有限、绩效不高的单位部门也会为了完成国家所摊派的任务而将单位内从事本职工作的一部分干部和经费、资源都传递给所

帮扶的村庄，这样单位部门原来的本职工作很多时候就不得不让位于其驻村帮扶工作，从而造成单位内人员和经费、资源的主动转移或运行不足。像在海南省 Q 县由县科工信局所帮扶的村庄里，整个单位就 6 个人，正常驻村 4 个人，长期驻村是 3–4 个人，但是遇到“3+1”[①]的时候，单位里的全部人都要下村，所以我们本单位会聘请大学生去临时帮助本职工作（访谈记录：qz2019071614）。可见，人数较少的单位部门在遇到脱贫攻坚工作很忙的时候，根本就没有人会在单位里做本职工作，而是都会被下派到单位部门所驻的村庄进行帮扶和工作应急，这样就无形中消耗了单位部门的人力并且直接影响单位里本职工作的正常运行。此外，该单位因为是驻村帮扶单位，每一年投入都在 100 万左右，这里的帮扶村力度更大（访谈记录：qz2019071614），这样也会直接消耗掉不少单位部门做本职工作所需要和运行的经费与资源。因此，驻村工作队的资源传递其实对所属单位部门的本职工作与正常的人事和经费、资源的保障运作都会产生直接的消耗或分散的影响。

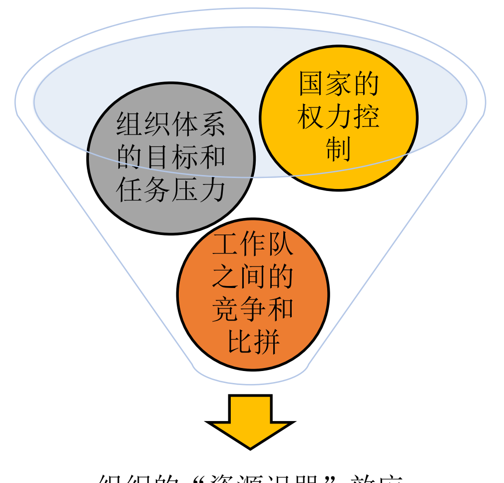
上述产业扶贫项目的短期化、短视化，资源投入和传递的“台账化”，资源传递的铺张和浪费，以及消耗单位部门从事本职工作的精力和资源等[②]，这些工作队资源传递所形成的负面效应似乎也陷入到了组织的“资源诅咒”之中。与经济学中“资源诅咒”的现象相似，在等级式党政官僚行政的组织体系中，对基层村庄进行资源的大量投入和传递也未必是越丰

① “3+1”是指脱贫攻坚“3+1”冲刺清零回头看工作，“3+1”具体指“两不愁、三保障”中的三保障和两不愁中的有安全饮水的简称，是巩固好脱贫成果的重要保障。

② 除了这些负面效应以外，其实在调研中还能感受到大量资源传递后所产生的村庄债务问题，很多驻村产业扶贫项目由于建设不够契合实际、生产的品质无法保证等，其价值或买卖其实并不赚钱，以致资源投入后所积累起的村庄债务也是存在的，只不过囿于问题的敏感和被采访者的讳莫如深，这方面收集到的访谈材料很少，囿于此，这里就不再展开具体分析了。关于村庄债务累积的现实研究可参见周雪光，程宇.“通往集体债务之路：政府组织、社会制度与乡村中国的公共产品供给”，载于《公共行政评论》，2012 年第 1 期，第 46–77 页。

富、越多就越好，前述中这些伴随着资源的大量投入和传递而出现的负面效应可能也预示着组织体系中“资源诅咒”的存在。在中国的这套等级式党政官僚行政体系中，政治权力是支配一切的[①]，所以权力制定的政治任务和目标也就高于一切，当下的任何基层治理都是在为完成或实现某一既定的政治任务或目标来服务的，以至于为了完成或实现这一任务或目标而付出的代价有多大、成本有多高，这不是国家权力会具体考虑的问题，因为国家税收会源源不断的到来，而且货币、债务发行权的国家化也保证了政治任务或目标得以完成或实现拥有稳固的财政金融基础[②]。因此，工作队的资源传递实际上就是在这种国家权力的直接控制下，在组织体系的目标和任务压力下，以及在它们相互之间的竞争比拼下来运作的。

图 4–4　组织的“资源诅咒”效应的形成



来源：笔者自制。

[①] 这一论断也是自古以来就有的，传统君主专制之下政治权力支配经济运动、支配社会等其他领域贯穿于中国的历史直到现在。参见刘泽华.《中国的王权主义》，上海：上海人民出版社，2000 年。

[②] 这种稳固的国家财政金融基础是现代财政国家的重要特征，并区别于传统的家产制国家和税收国家，参见和文凯.《通往现代财政国家的路径：英国、日本和中国》，北京：生活·读书·新知三联书店，2023 年。

如上图所示，图中的三个因素是导致组织的“资源诅咒”效应产生的根源。其中，国家权力的直接控制让代表自发秩序的市场机制和代表自主治理机制的工作队无法直接、自由的发挥作用，大量资源的投入和传递主要依靠的是传统的政府行政计划方式来配置和安排，这就为组织资源传递的负面效应的出现埋下了隐患。国家自上而下的规划和计划安排只是把基层治理的社会秩序简单化、条理化，而忽视了真实的社会生活和活生生的社会秩序的基本特征，况且任何的资源传递及其生产过程都依赖于许多非正式的和自发、随机的活动，而这些不可能被证实设计在国家权力的行政规划和直接控制之中，以致国家项目与资源的投入和传递也会失败甚至可能招致灾难[①]。

而组织体系的目标和任务压力则是导致组织资源传递出现负面效应的直接原因。由于工作队的人事和资源都是由上级或本级领导所决定和掌控，所以工作队的自主性和自发性就会缺乏，以致工作队的驻村工作需要经过上级或本级领导的认可和同意才能顺利开展和实施，于是上级或本级单位所承担的国家任务和目标的压力就会直接传导到工作队身上；而且自改革开放推进市场化以来，县乡政治体制就已经呈现出“压力型体制”[②]的特征，这个环境下的政策执行或任务执行自然而然地就会采取动员式的治理方式，加之新时代以来脱贫攻坚的任务要求重、时间紧，以致作为“动员之手”的工作队其组织资源传递自然就会发生变形或走样，进而出现不少负面效应或问题。

此外，基层各工作队相互之间的竞争和比拼则加剧了压力的增强和增大，更促发了资源传递的负面效应的出现。工作队原本在相对封闭的行政

[①] 这方面的研究可参见詹姆斯·C·斯科特.《国家的视角：那些试图改善人类状况的项目是如何失败的》，王晓毅译，北京：社会科学文献出版社，2004 年。

[②] 所谓“压力型体制”是指一级政治组织（县、乡）为了实现经济赶超，完成上级下达的各项指标而采取任务分解的量化管理方式和物质化的评价体系。参见荣敬本等著.《从压力型体制向民主合作体制的转变》，北京：中央编译出版社，1998 年。

组织体系下就缺乏工作的自主性和自发性，也没有直接接入市场机制来发挥作用，而且压力型的体制环境以及国家任务和目标的压力就时刻相随，再加之为了驻村工作的绩效、为了个人的晋升以及为了单位的荣誉等的影响，工作队之间的竞争和比拼在脱贫攻坚的过程中也越演愈烈，这更加加剧了工作队资源传递的同质化和竞争化趋势，进而导致资源传递的负面效应的出现。所以同质化的竞争、过度的竞争和比拼对于完成国家任务或目标来说可能会产生“鲶鱼效应”这样的正向作用，激发出工作队进行驻村帮扶的动力和活力，但是另一方面可能也加重了工作队的负担和压力，导致其资源传递出现问题。

总之，工作队的资源传递虽然切实地将大量的资源投入并转化成有效、有益的扶贫发展项目和发展平台，并推动了村民脱贫致富以及收入和能力的提高，但是其出现的负面效应也是不可忽视的，而这些负面效应的出现使得相对封闭的组织体系也可能存在着“资源诅咒”的陷阱。而如果细究原因的话，等级式党政官僚行政体系内国家权力的控制、组织体系的目标和任务压力以及基层工作队之间的竞争和比拼是导致组织“资源诅咒”存在的主要因素。可见，工作队作为基层的“权力之手”，它也只是进行组织资源投入和传递的一种工具，并没有多少自我行事的意志和自主性，以至于工作队的组织资源结构也是主要依赖于党政官僚行政体系的计划和命令来建设，天然地缺乏与代表自发秩序的市场企业和代表自主治理的社会组织的深入联系和互动，因此，工作队的组织资源结构是被动建构出的，也具有相对的封闭性，无法真正地成为基层治理的自主的组织形式[1]。

[1] 从一种更高的治理理念的层面来说，工作队所发挥的帮扶作用应该是在村里建立起一套自主治理的组织机制，这样工作队解散之后村委及其村民也能通过这套自主治理的组织机制实现自我管理、自主治理，而这也就真正地能实现中国农村村民自治的理想。当然，这种理念是如何落实和实践的，这在中国还是比较缺乏，但是国外却已经有了成功的案例和研究，可参见埃莉诺·奥斯特罗姆.《公共事物治理之道：集体行动制度的演进》，余逊达译，上海：上海译文出版社，2000 年。

五、小结

本章通过对工作队的组织资源结构，即组织资源的获得、传递以及组织的资源传递效应三个方面的深入分析和探讨，揭示了工作队组织资源结构的形成、工作机制和方式以及所产生的问题。总体而言，工作队的组织资源获得路径主要有由上到下的财政支持路径、重点领域和项目支持路径、行业政策支持路径以及工作队所属帮扶单位的单位部门支持路径，这些路径支持为工作队的驻村工作提供了大量的资源和资金，也奠定了村庄脱贫致富发展的基础。而在这些路径支持下，工作队获得组织资源的方式主要有传统的行政计划方式、外联方式、共建方式和自筹方式，这些方式是工作队获得驻村工作支持和资源的基础。

于是在大量资源的投入和获得之下，工作队作为基层治理的触角，自然需要把这些资源传递到其所帮扶的村庄，并将这些资源转化为能推动村庄实现可持续发展的经济发展项目或平台。在这个过程中，工作队的资源传递机制主要依赖于由上到下的行政计划体系，以致国家的财政资源、项目和领域资源、行业和政策资源被制度化的规范、严格地输送并落实到基层，工作队对此的传递角色主要是监督、协调和落实，发挥着资源传递“最后一公里”的作用。而工作队所属单位资源的传递则与此不同，主要由单位自身来把控和管理，因此，根据驻村帮扶的单位部门数量和所掌握资源的多少，工作队的单位资源的传递就形成了三种机制，即交叉传递、直接传递和集约传递。在这些机制过程中，工作队把帮扶资源转化为村庄脱贫致富的发展动能主要依靠建立产业发展合作社、辅助性配送发展资源、建立电视夜校的学习和培训平台、联合企业开发和经营经济项目等方式，这些方式从物质资源扶贫到智识扶贫全方位地推动了村庄脱贫致富的可持

续发展。

当然，大量资源的投入和传递也带来了一些问题或负面效应。工作队对所驻村庄的资源帮扶和传递产生了产业扶贫项目的短期化、短视化，资源投入和传递的“台账化”，资源传递的铺张和浪费，以及消耗单位部门从事本职工作的精力和资源等问题。而这些负面效应的出现来源于等级式党政官僚行政体系内国家权力的直接控制、组织体系的目标和任务压力以及基层工作队之间的竞争和比拼，于是就有了组织的“资源诅咒”效应。所以不只在经济发展中存在着“资源诅咒”问题，在一个相对封闭的行政计划体系内，组织的“资源诅咒”效应也可能是存在的。因为高度集中的权力带来的是权力意志或计划的坚决执行，这不受经济学中成本–收益思维的节制和影响，只要能够完成或实现既定的国家目标和政治任务，付出多少成本、花费多大的代价都是值得，这就是权力的“魔力”，因此，工作队在资源传递中的行动也就必然会产生不少的问题和负面效应。

| 第五章 |

“队由权管”：工作队的组织管理结构

一、前言

作为“动员之手”，前述的章节分析和探讨了工作队的组织队伍和组织资源的由来和构成，这些是使工作队成为一种重要的组织形态的基础。而本章将转向工作队自身的组织管理方面，分析和探讨工作队的组织管理结构，这是工作队成为一种真正的组织的本质，因为无论公共部门还是私人部门，组织就是一个协调与控制系统[①]。因此，要想将工作队的组织队伍和组织资源真正发动和运转起来，就需要对工作队自身的组织管理结构进行深入分析和探究，以了解它是如何协调和控制这些人事和资源来进行制度管理和运作的，它的组织管理和运作的机制与特色是怎么样的，以及为何它会采取这种或那样的组织管理和运作的机制与特色。这些也是本章主要的研究问题。

科层结构是现代组织最为主要的组织结构形式之一，它的主要特点包括以职责明晰的规则为管理根据、以等级制的形式组织人员、具有完整的文书档案系统、注重专业化管理和培训、以及人员的职业化和专业化[②]。

① 参见田凯等著.《组织理论：公共的视角》，北京：北京大学出版社，2020 年，第 78 页。
② 同上，第 79–80 页。

由于工作队就衍生自等级式的党政官僚行政体系，所以其自身的组织管理结构也属于是科层制的结构，它包括来自上级的组织领导结构及其监督，来自自身的组织制度管理和工作保障，以及由此而形成的组织管理和运作的机制与特色。这就是本章工作队的组织管理结构的基本内容。当然，与党政官僚行政体系的科层结构不同的是，工作队的这套组织管理结构是在党和国家明确而急迫、且一定要成功的任务和目标的要求与压力之下迅速建立或组建的，因而其管理和运作强烈地体现出一种“准军事化”的色彩[①]，以至于这保证了工作队的驻村工作及其任务和政策能够得到严格而稳定的执行和贯彻。然而，这种“准军事化”的组织管理和运作也有其内在的矛盾或问题[②]，所以将一般性的官僚行政的科层结构与工作队的特殊的组织管理结构相比较分析也是本章研究的一个重要方面。

本章对工作队的组织管理结构研究主要分为四个部分，第一部分主要分析工作队的组织领导结构，国家和地方通过体系建设和组织设计，对工作队形成了稳定的组织领导和掌控，同时又通过严格的监督和考核机制的设置强化了对工作队的组织领导、控制和监督，这些都是此部分要分析和探讨的内容。第二部分则主要分析工作队的组织制度管理，详细阐述工作队在驻村帮扶工作上的组织和制度建设，因为工作队的实际管理和工作内容都体现在了这些组织制度的安排当中；此外，对工作队的工作保障的阐述也为工作队的持续管理和运作提供了稳固的条件或工作基础。第三部分则基于前述的分析，延伸性地探讨工作队的组织制度管理为何以及如何成

[①] 这种行政和管理中的“准军事化”色彩在中国的历史上就有存在，参见袁刚.“魏晋南北朝地方行政的军事化”，载于《地方政府管理》，1997 年第 9 期，第 22−24 页。而且在现代中国共产党所领导的革命过程中也形成了军事化行政和管理的组织形态即“军事发包制”，具体研究可参见应星.“军事发包制”，载于《社会》，2020 年第 5 期，第 1−33 页。

[②] 关于军事化管理方式的一般问题可见陈明明.“军事化社会：军事管理方式的内在矛盾”，载于《战略与管理》，1997 年第 1 期，第 97−103 页。

为“准军事化”的管理机制，同时针对这一特色的管理机制来分析它所产生的负面效应或影响。最后，本章将对一般性的官僚科层结构与工作队的特殊的组织管理结构进行比较分析并做研究总结。

二、工作队的组织领导结构与监督和考核机制

工作队既是衍生自等级式的党政官僚行政体系，自然它的组织管理结构就少不了上级部门的设计和安排，于是工作队的组织领导结构与监督、考核机制也就不可或缺。上级部门需要通过领导结构的建立和监督、考核机制的安排来有效督促和规范工作队干部队员严格执行驻村帮扶工作，当然这也是自上而下的对工作队的人事和资源进行调配与传递的组织管理方式。那么工作队的组织领导结构和监督、考核机制究竟是怎样的，这节将展开具体地分析和探讨。

自 2015 年中国进入脱贫攻坚以来，深入实施精准扶贫精准脱贫，以实现贫困人口稳定脱贫的目标，已上升为国家的战略和政治任务；因而确保贫困村驻村工作队选派精准、帮扶扎实成为关键的举措，为此国家提出了驻村工作队的组织领导原则：

“省级党委和政府对本行政区域内驻村工作队选派管理工作负总责。市地级党委和政府要加大对驻村工作指导和支持力度。县级党委和政府负责统筹配置驻村力量，组织开展具体驻村帮扶工作。地方各级党组织和组织部门要加强管理，推动政策举措落实到位，为驻村帮扶工作提供有力支持。地方财政部门要统筹安排，为驻村工作队提供必要的工作经费。有关部门要加强协调配合，积极支持驻村工作队开展工作。”[①]

[①] 参见中共中央办公厅和国务院办公厅印发.“关于加强贫困村驻村工作队选派管理工作的指导意见”，载于《人民日报》，2017 年 12 月 25 日第 1 版。

可以看到，在驻村工作队的选派管理上省委党委和政府负总责，市地级党委和政府提供指导和支持，而县级党委和政府负责统筹、配置和组织开展具体的工作队驻村工作，其他党委和单位部门则提供各种配合、支持和保障。由此可见，在驻村工作队的组织管理中县级党委和政府才是驻村工作队的组织领导核心。于是，国家提出了若干驻村工作队的组织管理原则：

“坚持县级统筹、全面覆盖。县级党委和政府统筹整合各方面驻村工作力量，根据派出单位帮扶资源和驻村干部综合能力科学组建驻村工作队，实现建档立卡贫困村一村一队。驻村工作队队长原则上由驻村第一书记兼任。坚持严格管理、有效激励。加强驻村工作队日常管理，建立完善管理制度，从严从实要求，培养优良作风。健全保障激励机制，鼓励支持干事创业、奋发有为。”[①]

其中，由于县级党委和政府是驻村工作队的组织领导核心，因而由它负责全面统筹、整合并派遣驻村工作队，并对工作队进行严格的日常和组织管理。所以驻村工作队的组织领导结构是由县级党委和政府这一层级来具体负责设计和建构的。

而各省尽管对驻村工作队的选派管理工作负总责，但是具体的建设和实施上仍旧坚持了国家提出的具体的组织管理原则，以坚持市县统筹、全面覆盖，确保贫困村驻村工作队选派精准、帮扶扎实，更好地发挥驻村工作队的脱贫攻坚“主力军”作用。像海南省就明确强调：

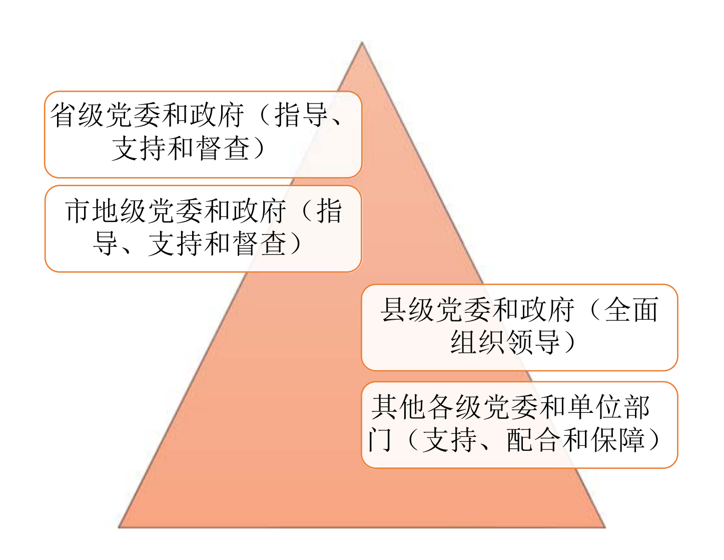
“驻村工作队由省和市县党委组织部负责、定点扶贫牵头单位协助派出。各市县应当统筹整合各方面驻村工作力量，根据派出单位帮扶资源和驻村干部综合能力因村选人组队，重点向深度贫困地区贫困村和脱贫难度大的贫困村倾斜。驻村工作队队长及成员由市县党委组织部选定任命，报省委组织部、省扶贫办备案。市县党委和政府承担驻村工作队日常管理职责，设立驻村工

[①] 参见中共中央办公厅和国务院办公厅印发.“关于加强贫困村驻村工作队选派管理工作的指导意见”，载于《人民日报》，2017 年 12 月 25 日第 1 版。

作领导小组，负责驻村工作队日常管理、统筹协调和督查工作。”[①]

可见，在各地方省里，市县一级的党委和政府确实是驻村工作队的组织领导核心，驻村工作队的选派、任命、统筹管理和监督等具体的日常工作皆是由其负责并展开。所以如果从国家自上而下的视角来看的话，工作队的组织领导体系可以如下图所示：

图 5–1　国家视角下工作队的组织领导体系



来源：笔者自制。

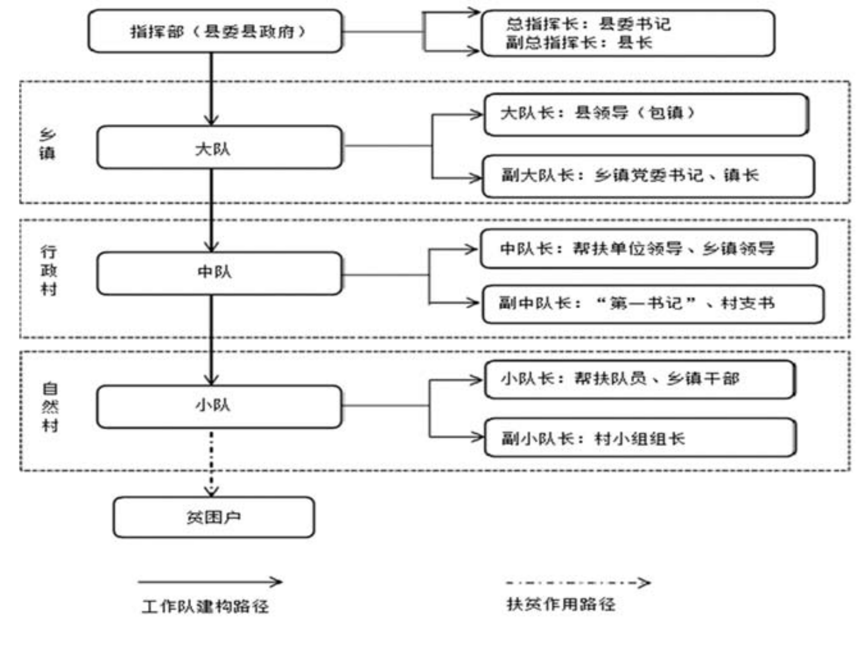
可以看到，省级和地市级的党委和政府在驻村工作队的组织管理中主要以指导、支持、督查为主，总负其责；但是具体的组织领导和管理则由县级党委和政府来开展和实施，其他各级党委和单位部门也只是从旁配合、支持并提供工作保障，因此，在国家自上而下的视角下，工作队的组织领导体系的焦点和重担就集中在了县级党委和政府一级。而且，国家不断强化自上而下的政治动员和任务要求，脱贫攻坚的具体责任和压力也就逐级

[①] 参见中共海南省委办公厅，海南省人民政府办公厅.“关于印发《海南省贫困村驻村工作队选派管理办法》的通知”，网址：https://www.hainan.gov.cn/hainan/swygwj/201806/963caac93c18438891d66ab1b3f9297b.shtml，浏览时间：2024 年 3 月 20 日。

地传导、聚焦到了县级党委和政府这里。

于是，海南省 Q 县在 2016 年 1 月的扶贫工作会议上，与省委省政府就签下“脱贫攻坚责任书”，这标志着脱贫攻坚的压力和主要的组织领导责任正式地落到县级党委和政府的层面。而为了完成打赢脱贫攻坚战这一首要政治任务，在 2020 年底内实现现行标准下农村贫困人口全部实现脱贫、贫困村全部摘帽的目标，海南省 Q 县建立了县、镇（乡）、村委会三级责任体系，层层签订了脱贫攻坚的责任状，将驻村帮扶工作责任和具体任务落细、落实到了驻村工作队所在的村庄里。于是，在地方脱贫攻坚的场域[①]里，就形成了基于地方“块状”的工作队的组织领导结构，如下图所示：

图 5–2　地方视角下工作队的组织领导结构



来源：笔者自制。

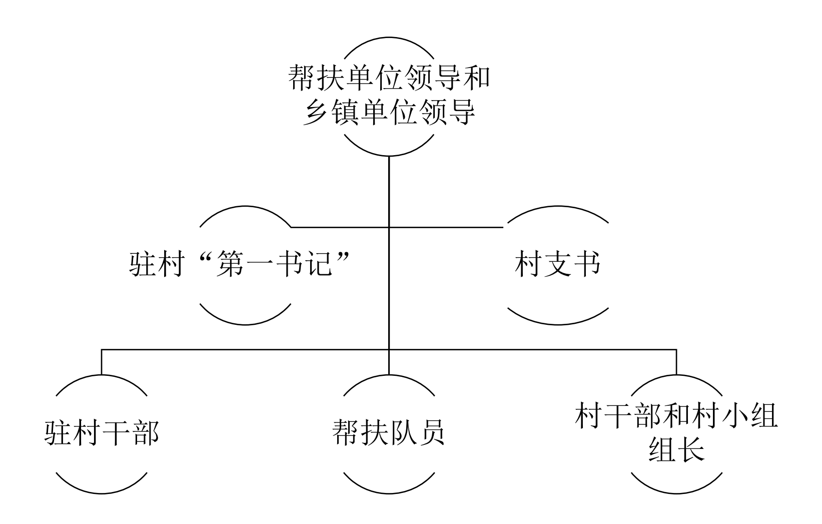
① 场域（field）概念的阐释来自布迪厄，主要是指客观关系网络构成的开放性结构，以及此结构中行动者争夺有价值的支配性资源的空间场所，参见迈克尔·格伦菲尔编.《布迪厄：关键概念》，林云柯译，重庆：重庆大学出版社，2018 年，第 83–102 页。在地方脱贫攻坚的过程中，这种指向场域的结构或空间也是存在的。

可以看到，县级党委和政府成为了脱贫攻坚场域的指挥部，县级领导担任总指挥长，而从乡镇、到行政村再到自然村分别建立起驻村帮扶工作队大队、中队和小队的组织领导结构，其作用直指贫困户的帮扶与脱贫致富工作。这种体系就是第一章所提到的，以乡镇、行政村、自然村为单位，划定出脱贫攻坚三级作战区域，逐级建立起脱贫攻坚指挥部、脱贫攻坚大队、驻村帮扶中队、驻村帮扶小队的四级基层战斗体系。而这一战斗体系就是地方视角下的工作队的组织领导结构。

其中，最高组织领导是县级党委和政府，县委书记和县长分别任脱贫攻坚指挥部总指挥长和副总指挥长，乡镇层面则由县领导和乡镇领导分别任驻村帮扶工作队大队的正副大队长，行政村层面则由帮扶单位领导、乡镇部门领导与选派的“第一书记”和村支书分别任工作队中队的正副队长，而每个自然村中也建立起工作队小队，由帮扶队员和乡镇的驻点干部与村小组组长分别担任正副队长。于是，整体的工作队组织领导结构就此形成，从县里到村里，各类各级领导和干部队员纷纷被混编、选派进各级各类工作队中，充分发挥着各自在脱贫攻坚场域中的角色和作用。

当然，在这一组织领导结构中，实际在第一线执行或完成驻村工作的工作队其实是中队和小队，其中，帮扶单位领导和乡镇单位领导是工作队中队正队长，中队的副队长是“第一书记”和村支书，他们是实际驻村工作的执行者和责任人，而工作队小队由来自帮扶单位的帮扶队员、来自乡镇单位的驻点干部与村里的村干部、村小组组长担任队长，他们都是“第一书记”和村支书的可靠队员和帮手，努力支持和配合着“第一书记”和村支书的工作思路和要求来共同完成脱贫攻坚的任务和目标。所以若以身处第一线的驻村工作队为标准，那么工作队自身的组织结构就如下图所示：

图 5–3　一线驻村工作队的组织结构



来源：笔者自制。注：工作队中的村小组组长可能有很多个，而且实际帮助“第一书记”和村支书做事的村里致富带头人、村干部和村民党员也有参与其中。

可见，对于深耕一线的驻村工作队而言，其驻村工作的队员人数肯定是比上级文件里所规定的每个驻村工作队一般不少于 3 人要多的，而且在这其中，每个村庄的村干部和后备干部、村里致富能手、村民党员甚至村民也都有参与帮扶工作，所以一线驻村工作队的队伍人员其实是比较庞大的，这说明作为“动员之手”的工作队的确也动员或发动到了村庄的每个人，让他们也能真正加入并参与其中、共同实现村庄的脱贫致富和可持续发展。

虽然在组织领导结构中，指挥部和工作队大队并不负责去执行具体的驻村工作，但是它们跟国家视角下的省级、市地级党委和政府一样都肩负着重要的支持、指导和监督责任，尤其是为了尽快完成国家的脱贫攻坚任务和目标，防止脱贫攻坚出现执行不力、驻村帮扶工作不深入不扎实的问题，国家从上到下不光给予一线驻村工作队以各种资源和人力的投入与传递，还在驻村工作的督查上建立起一系列的监督机制。国家在选派驻村工作队的管理工作中就提出：

“加强督查检查。省级党委和政府对本行政区域内驻村工作队进行督查抽查，总结典型经验，加强薄弱环节，纠正突出问题，完善管理制度。要在省域范围内通报督查检查结果，并督促认真做好问题整改，严肃问责。驻村干部不胜任驻村帮扶工作的，驻村工作领导小组提出召回调整意见，派出单位要及时召回调整。对履行职责不力的，给予批评教育；对弄虚作假、失职失责，或者有其他情形、造成恶劣影响的，进行严肃处理；同时，依据有关规定对派出单位和管理单位有关负责人、责任人予以问责。”[①]

可以看到，建立来自上级组织的督查检查和对一线驻村干部队员的召回调整机制是国家早已提出的明确要求，可见对工作队的驻村工作进行监督管理是各级党委和政府的重要职责。以至于像海南省根据国家的要求，更进一步地规定：

“建立督导检查制度。通过访谈农户、查看村情实况、听取群众意见、了解工作实绩等方式，加强对驻村工作队的监督管理和业务指导。省驻村工作队管理办公室不定期对全省驻村工作队进行督查，并通报督查结果；市县驻村工作领导小组、扶贫开发领导小组办公室定期抽查驻村工作队工作情况。对抽查、检查中发现的问题，及时督促做好问题整改。建立召回调整制度。驻村工作队员不胜任驻村帮扶工作的，由市县驻村工作领导小组提出召回调整意见，组织部门、派出单位应当及时按照程序召回调整。对履行职责不力的，给予批评教育；对弄虚作假、失职失责，或者有其他情形、造成恶劣影响的，进行严肃处理；同时，依据有关规定对派出单位和管理单位有关负责人、责任人予以问责。”[②]

[①] 参见中共中央办公厅和国务院办公厅印发.“关于加强贫困村驻村工作队选派管理工作的指导意见”，载于《人民日报》，2017 年 12 月 25 日第 1 版。

[②] 参见中共海南省委办公厅，海南省人民政府办公厅.“关于印发《海南省贫困村驻村工作队选派管理办法》的通知”，网址：https://www.hainan.gov.cn/hainan/swygwj/201806/963caac93c18438891d66ab1b3f9297b.shtml，浏览时间：2024 年 3 月 21 日。

可以看到，根据国家的要求，海南省设计了更为具体的督导检查制度和召回调整制度。省里会不定期的督查所有工作队的驻村工作情况，而市县则定期地抽查工作队的驻村工作情况，而且督查、抽查的方式是比较多样和直接，有访谈农户、查看村情实况、听取群众意见、查看工作实绩等。可见，上级组织对工作队的监督十分严格。同时，针对个别工作队的干部队员履职不力或工作失责，则由市县提出召回调整意见，按照履职的实情给与不同程度的处理。这也是监督和鞭策工作队认真、严格履行驻村工作的重要一环。

此外，对工作队的驻村工作情况进行监督还反映在日常严格的考勤管理中，海南省对此也做了详细规定：

“建立考勤管理制度。乡镇党委指定专人负责驻村工作队员驻村考勤登记工作，每季度将考勤情况统计上报市县驻村工作领导小组。市县驻村工作领导小组每半年将考勤情况反馈驻村工作队员派出单位，同时将省派驻村工作队员考勤情况反馈省委组织部，将市县派驻村工作队员考勤情况反馈市县党委组织部。”[①]

可以看到，从乡镇、市县到省里需要层层上报和管理工作队的考勤情况，并将具体情况反馈到工作队干部队员所属的不同层级的单位部门和人事管理部门。同时，在现代技术的加持和运用下，县级党委和政府还要求全部驻村工作队的干部队员都纳入“钉钉”技术系统以统一考勤管理，严格落实每个工作日的签到制度，以保证驻村工作队“5+1”驻村，并且督促工作队干部队员严格执行每月在村工作不少于 20 天的底线要求；而且县委组织部按月会通报有效签到的考勤情况，将驻村工作队干部队员的

[①] 参见中共海南省委办公厅，海南省人民政府办公厅.“关于印发《海南省贫困村驻村工作队选派管理办法》的通知”，网址：https://www.hainan.gov.cn/hainan/swygwj/201806/963caac93c18438891d66ab1b3f9297b.shtml，浏览时间：2024 年 3 月 21 日。

“钉钉”签到情况在全县范围内通报，倒逼工作队队员的责任和工作落实，杜绝他们产生“走读式驻村帮扶”的恶劣行为（访谈记录：qz2019071101）。

更进一步的是，为了遏制“走读式驻村帮扶”行为的发生，海南省Q县更是积极创新监督机制，建立起“523”督查考核制度，即成立了5个县委督察组、2个巡查组，围绕“三率一度”[①]考核标准开展全面督查和专项督查；同时，还实行脱贫攻坚督查考核问责和年度报告制度，制定了“月督查通报排名、季分析研究、半年总结、年考核”的督查考核体系。在督查反馈及改进上，一方面，Q县紧扣国务院巡查、省际交叉考核、第三方评估、市县交叉督查所反馈的问题，开展“问题整改大比武”活动，对排名末位的驻村工作队及其帮扶单位给予黄牌警告；另一方面，Q县也积极自查问题并进行整改，县脱贫攻坚指挥部成立由县领导带队的5个督导组，每个督导组负责2个乡镇，全天候进村入户开展巡回督查，每2天向被督查的脱贫攻坚的大队反馈1次问题，每次至少反映10个问题，抄报县指挥部办公室，并要求各乡镇对发现的问题都反馈给贫困村驻村工作队。此外，为了确保扶贫资金使用精准，县级党委和政府还建立起乡镇纪委交叉审查办案模式，建立派驻监督和巡查结合、巡查上下联动以及部门联动协查机制，且自开展审查监督工作以来，共发现问题线索96件，立案44件，约谈单位16家，给予党纪政纪处分47人。可见，Q县对工作队的驻村工作情况所进行的监督非常严格，并且监督的内容、方式形式也十分多样。

当然，在这一组织领导结构中，县级脱贫攻坚指挥部还担负着对工作队的驻村工作结果或成绩进行严格考核的职责，对工作队的考核管理也非常重要，这涉及到工作队及其干部队员的表彰、奖励和晋升与批评或惩戒，前述章节中已分析和探讨了激励与考核相捆绑的问题，严格的考核带来的

[①]“三率一度”指贫困发生率、漏评率、错退率和群众满意度。

是稀缺的激励和稀有的晋升提拔机会，但是具体如何考核工作队，考核管理的标准、程序和内容有哪些并没有做具体的分析和探讨。这里将从组织领导结构的角度来深入揭示工作队的考核管理内容及其机制。对工作队的考核管理不仅可以被视为是对工作队实施激励的凭据或来源，而且在组织领导上也可以被视为是对其驻村工作进行协调、监督和控制的基础。以至于国家明确要求要加强考核：

“强化考核。县级党委和政府每年对驻村工作队进行考核检查，确保驻村帮扶工作取得实效。坚持考勤和考绩相结合，平时考核、年度考核与期满考核相结合，工作总结与村民测评、村干部评议相结合，提高考核工作的客观性和公信力。考核具体内容由各地根据实际情况确定。年度考核结果送派出单位备案。”[①]

可以看到，国家把对工作队的考核与检查是放在一起的，目的就是为了确保驻村帮扶工作扎实有效；并且还提出了诸如平时考核、年度考核和期满考核的考核管理形式，以及工作总结与村民测评、村干部评议相结合的考核管理程序。可见，在对工作队的组织领导上，工作队的考核管理也是重要的组成部分。

海南省就在国家明确要求的基础上提出了更为具体的考核管理内容：

“第二十条 市县党委和政府每年对驻村工作队进行考核，由市县驻村工作领导小组具体组织实施。坚持考勤和考绩相结合，平时考核、年度考核与期满考核相结合，工作总结与村民测评、村干部评议相结合。考核方案、具体内容由各市县根据实际情况确定，报省驻村工作队管理办公室审定后实施。省派单位驻村第一书记年度考核同时进行。第二十一条 驻村工作队和队员的考核结果分为优秀、称职、基本称职、不称职四个等次。

[①] 参见中共中央办公厅和国务院办公厅印发.“关于加强贫困村驻村工作队选派管理工作的指导意见”，载于《人民日报》，2017 年 12 月 25 日第 1 版。

优秀等次驻村工作队名额不超过驻村工作队总数的 20%。优秀驻村工作队员从优秀驻村工作队中产生，名额为驻村工作队人数的 20%。第二十二条考核结果报市县扶贫开发领导小组办公室，并上报省驻村工作队管理办公室。市县扶贫开发领导小组办公室应当对考核结果进行通报。省委组织部、省扶贫开发领导小组办公室应当将考核结果反馈给省派出单位。”[1]

可以看到，海南省将全面组织领导驻村工作队的县级党委和政府视为是考核管理的主体，按照国家提出的考核管理形式和考核管理程序来实施对工作队的考核，同时，考核的方案和具体内容则根据各市县的具体情况来制定和展开实施，最后还设定了考核结果的不同等次和优秀比例以及考核结果的通报和反馈机制。可见，省里也是非常重视对工作队的考核管理。

那么对工作队进行考核的具体标准和具体内容是怎样的，这就得看县级党委和政府的具体安排和制定了。在海南省 Q 县，县级脱贫攻坚指挥部就对工作队的考核制定出了具体的驻村工作成效的量化指标，如下表所示：

表 5–1　Q 县驻村工作队的驻村工作成效量化考核指标

序号	考核指标	分项	分值	指标	计分条件	数据来源
一	减贫成效（45 分）	建档立卡贫困人口减少	15	脱贫任务完成情况	按照年度下达脱贫目标任务情况，脱贫任务全部完成得 15 分，每少完成一个百分点扣 1 分，扣完为止；每超额完成一个百分点奖励 0.2 分，最高奖励不超过 3 分。	县委农办（扶贫办）
		贫困村退出	6	贫困发生率	贫困村年贫困发生率低于 3%得 6 分，超过 3%每高一个百分点扣 2 分，扣完为止。	县统计局、县调查队

[1] 见中共海南省委办公厅，海南省人民政府办公厅.“关于印发《海南省贫困村驻村工作队选派管理办法》的通知”，网址：https://www.hainan.gov.cn/hainan/swygwj/201806/963caac93c18438891d66ab1b3f9297b.shtml，浏览时间：2024 年 3 月 23 日。

序号	考核指标	分项	分值	指标	计分条件	数据来源
			6	贫困村农民年人均可支配收入增长率(%)	贫困村农民人均可支配收入年度增长率达到全县平均水平得 5 分，每增 1 个百分点加 0.2 分，最高加 1 分；每少 1 个百分点扣 1 分，扣完为止。	县统计局、县调查队
			8	整村推进完成情况	通村硬化路、安全饮用水、生活用电、卫生室、文化室、宽带网、D 级危房改造等 7 项指标完成率达 100%以上，每完成一项计 1 分，全部完成计 8 分。	实地了解查阅材料
		乡镇贫困人口人均可支配收入增长	10	贫困人口人均可支配收入增长率(%)	乡镇贫困人口人均可支配收入年度增长率达到全县平均水平得 6 分，每增 1 个百分点加 1 分,最高分为 10 分；每少 1 个百分点扣 0.5 分。	县统计局、县调查队
二	精准识别（6 分）	贫困人口识别	3	建档立卡准确率	按要求建立完善识别、录入运行机制，严格按规范操作程序组织实施好贫困村、贫困户建档立卡工作得 1 分，出现举报、来信来访、网络舆情经查实每例扣 0.5 分，扣完为止。按时准确完成建档、信息录入得 2 分，迟报扣 1 分，录入错误每处扣 0.5 分。	县扶贫办、县纪委、县信访局
		贫困人口退出	3	退出准确率	按照精准退出要求，建立完善退出运行机制，严格按照规范程序操作贫困户退出得 1 分，出现举报、来信来访、网络舆情经查实每例扣 0.5 分，扣完为止。及时准确完成上报、信息更改录入得 2 分，迟报扣 1 分，录入错误每处扣 0.5 分。	县扶贫办、县纪委、县信访局
三	精准帮扶（10 分）	扶贫计划	4	精准扶贫到村到户管理情况	落实贫困户（乡）镇、村两级责任人得 1 分，加强精准扶贫到村到户管理，乡镇、村级有总体脱贫规划的得 1 分；乡镇有年度计划，村有方案、组有产业、户有致富途径得 2 分，落实不到位的酌情扣分。	实地了解、查阅资料

序号	考核指标	分项	分值	指标	计分条件	数据来源
		贫困户满意度	6	满意度调查	随机抽取 10%贫困户发卷调查，群众对扶贫的满意率达到 95%以上计 6 分；90-94%计 5 分；80-89%计 4 分；70-79%计 3 分，70%以下不计分。	民主测评
四	扶贫资金（10分）	专项扶贫	8	财政专项扶贫资金项目管理情况	按照年度项目计划，项目建设和资金支出进度达 100%得 8 分，每少 5 个百分点扣 2 分，扣完为止。若发生跑冒滴漏、贪污、侵占、挪用等违法违规行为，此项计 0 分。	县财政局、县审计局、县扶贫办、县纪委
		金融扶贫	2	贫困户小额贷款增长率（%）	达到全县增速的得 1 分，每增 1 个百分点得 0.2 分，最高分 2 分，每少 1 个百分点扣 0.2 分。	县金融办、县相关金融机构
五	产业发展（10 分）	种植业、养殖业	5	贫困户农业特色产业发展情况	特色种植、养殖业覆盖贫困户比例达 100%得 2 分，每少 1 个百分点扣 0.2 分；完成年度农业特色产业脱贫计划人数比例达 100%得 3 分，每少 1 个百分点扣 0.2 分。	县农业局、县统计局
			3	贫困户参与合作社情况	贫困户通过参与专业合作社的形式发展农业特色产业比例达到 100%得 3 分，每少一个百分点扣 0.1 分。	实地了解、县农业局提供依据
			2	贫困村农业特色产业发展情况	贫困村发展一个特色高效主导产业得 1 分，每多发展一个加 0.5 分，最高分 2 分。	实地了解、县农业局提供依据
六	基础设施与公共服务（4 分）	基础设施建设	2	年度计划完成情况	年度计划完成基础设施项目建设和资金支出进度达 100%得 2 分，每少 5 个百分点扣 0.4 分，扣完为止。	县财政局、县扶贫办
			2	危房改造	完成建档立卡贫困户危房改造年度计划得 2 分，每少一个百分点扣 0.1 分。	实地了解、县住建局提供依据

序号	考核指标	分项	分值	指标	计分条件	数据来源
六	基础设施与公共服务（7分）	教育扶贫	1	学前三年教育毛入园率(%)	2016年度毛入园率达到75%者得0.6分，每增0.1个百分点加0.1分，最高分为1分；每少0.1个百分点扣0.1分。	县教育局、县统计局
			1	义务教育巩固率（%）	2016年度九年义务教育巩固率达93%者得0.6分，每增0.1个百分点加0.1分，最高分为1分；每少0.1个百分点扣0.1分。	县教育局、县统计局
			1	高中阶段教育毛入学率（%）	2016年度高中阶段毛入学率达到86%者得0.6分，每增0.1个百分点加0.1分，最高分为1分；每少0.1个百分点扣0.1分。	县教育局、县统计局
			1	贫困家庭学生各类教育补贴发放情况	配合教育部门做好本乡镇建档立卡贫困户学生调查统计工作，视情况得分，最高分1分。	县教育局
		社会保障	1	低保纳入率	符合低保条件贫困户纳入率达100%得1分，每少0.1个百分点扣0.1分。	县民政局
			1	五保供养率	农村五保特困供养率达100%得1分，否则不计分。	县民政局
			1	医疗救助	落实贫困户医疗救助政策，贫困群众医疗救助及时到位，视情况得分。	县民政局、实地了解
七	党的建设（4分）	党风廉政责任制	1	扶贫开发党风廉政责任制落实情况	乡镇扶贫开发党风廉政责任制落实的得1分；年度党风廉政建设方面出现问题者0分。	县纪委、县委组织部
		基层组织建设	1	落实情况	贫困村配齐村“两委”班子，创建示范党支部，开展“三会一课”，规范党员管理全部落实到位得1分，少落实一项扣0.2分。	实地了解、查阅材料
		干部队伍建设	1	落实情况	贫困村“两委”班子成员及驻村第一书记严守工作纪律；班子团结、凝聚力强；执行力强得1分。	实地了解、查阅材料

序号	考核指标	分项	分值	指标	计分条件	数据来源
		干部联系群众	1	落实情况	镇、村两级干部及第一书记落实帮扶责任情况，查看帮扶日志和服务手册酌情给分，最高分 1 分。	实地了解、查阅材料
八	组织领导（4 分）	工作机构、机制、政策宣传	1	落实情况	脱贫攻坚工作机构健全,工作制度完善得 0.5 分；脱贫攻坚相关政策宣传到位，贫困户知晓率全覆盖，得 0.5 分，视情况扣分。	实地了解、查阅材料
		落实责任制	1	落实情况	落实党政“一把手”负责制，每月至少到贫困村调研检查一次；落实领导班子其他成员联系帮扶村并担任驻村联络员制度；落实每月扶贫工作例会制（党政联席会），每年扶贫工作总结大会制；落实脱贫攻坚工作情况“月报告”制；全部落实得 1 分，少落实一项扣 0.5 分。	实地了解、查阅材料
		建立联系点	1	落实情况	明确帮扶村、帮扶户得 0.5 分，如期帮助贫困户脱贫得 0.5 分。否则不计分。	实地了解、查阅材料
		列为重要工作抓落实	1	落实情况	把脱贫攻坚工作与其他中心工作同部署、同推进、同落实，视情酌情给分。	实地了解、查阅材料

来源：该表来自 Q 县脱贫攻坚指挥部所提供资料。

可以看到，对工作队的驻村工作成效考核主要设置了减贫成效、精准识别、精准帮扶、扶贫资金、产业发展、基础设施和公共服务、党的建设与组织领导八个方面，其中，每个方面又都设有具体的分项、分值、具体的指标、计分条件以及统计分数的数据来源。可见，对工作队的组织考核非常的细致、认真，而且主要围绕工作队帮助贫困户脱贫致富这个中心展开考核（即前五个方面为主），另外，在基础设施和公共服务、党的建设和组织领导三个方面，也有意识地要求工作队帮扶并提升村两委的基层组织

建设和公共服务水平，可见，除了做好脱贫攻坚的工作以外，对工作队在基层组织建设和公共服务的改造和提升上也是比较重视的，这也是工作队需要发挥能力和作用的地方。

当然，除了对驻村工作队设置了细致、具体的考核管理指标外，对工作队的驻村工作主要负责人即“第一书记”，县脱贫攻坚指挥部也结合实际情况设定了具体的考核管理指标，如下表所示：

表 5–2　Q 县驻村“第一书记”脱贫攻坚工作考核指标

序号	考核内容	考核标准	分值	扣分标准	数据来源
一	推动精准扶贫（55 分）	1.制定年度精准扶贫工作实施计划，提出具体工作目标、思路和措施；	4	（1）无精准扶贫工作实施计划的扣 4 分； （2）无具体工作目标、思路或措施各扣 1 分；	村委会实地察看
		2.完成脱贫计划目标任务；	18	（3）只完成目标任务的 90%-99%扣 8 分，80%-89%扣 13 分，70%-79%扣 18 分，70%以下当年考核评定为不称职；	县扶贫办、各乡镇
		3.认真填写帮扶日志；	3	（4）没有填写帮扶日志扣 3 分； （5）帮扶日志填写不规范扣 2 分；	村委会实地察看
		4.宣传党的精准扶贫和强农惠农富农政策，带动贫困户转变发展观念；	2	（6）没有积极开展宣传工作扣 2 分；	各乡镇、村委会
		5.大力发展农业特色产业，优化产业结构，特色优势产业覆盖建档立卡贫困户 80%以上；	6	（7）没有引导驻点村发展 2-3 项特色农业产业的扣 3 分；	特色产业发展责任单位、各乡镇

序号	考核内容	考核标准	分值	扣分标准	数据来源
				（8）特色产业覆盖建档立卡贫困户没有达到 80%以上扣 3 分；	
		6.认真做好贫困户精准识别工作，建立建档立卡贫困户动态管理机制；	5	（9）建档立卡贫困户识别不准确扣 3 分； （10）没有建立动态管理机制扣 2 分；	县扶贫办、各乡镇
		7.协调联村帮扶干部，协助“十个一批”脱贫攻坚工程责任部门落实相关工作；	7	（11）没有认真协助“十个一批”脱贫攻坚工程责任部门开展工作，每一项工程扣0.7分；	“十个一批”工程责任部门
		8.推动成立农民专业合作社、专业协会等组织，积极引导建档立卡贫困户加入专业合作社；	10	（12）没有推动成立农民专业合作社扣 10 分； （13）发展特色产业养殖的建档立卡贫困户没有加入专业合作社的扣 5 分；	县农业局、各乡镇
二	争当优秀第一书记 （9 分）	9.深入了解村情民意，经常性走访党员群众特别是贫困户，到户率要达到100%；	2	（14）到户率未达到 100%扣 2 分；	村委会实地察看
		10.积极参加各项会议，村里召开“两委”会议、党员大会、村民代表会议时应到会，根据需要列席乡镇党委、政府有关会议；	2	（15）未参加“两委”会议、党员大会、村民代表会议和乡镇党委、政府要求参加有关会议的，各扣 0.5 分；	各乡镇、村委会
		11.结合“坐班”工作，协助做好群众来访接待，村里发生突发事件要及时到场处理；	3	（16）每月到岗天数少于 20 天扣 1 分； （17）没有做好群众来访接待、及时到场处理村里发生突发事件的，各扣 1 分；	村委会

序号	考核内容	考核标准	分值	扣分标准	数据来源
		12.加强信息沟通交流，积极向县委组织部报送信息，主动向派出单位汇报工作情况；	2	（18）没有积极向县委组织部报送信息扣1分； （19）没有主动向派出单位汇报工作情况扣1分；	县委组织部、派出单位
三	争创优秀基层党组织（7分）	13.村级工作运行规范，各种村级制度健全，制度上墙，制度执行落实较好；	2	（20）各种村级制度不健全扣1分； （21）制度不上墙、执行落实不到位的，各扣0.5分；	村委会实地察看
		14.坚持村务公开制度，每季度在村务公开栏中，对财务及相关事项公开1次，重大村务随时公开；	2	（22）没有村务公开栏扣2分； （23）不公开、不按时公开、公开内容不真实扣1分；	各乡镇、村委会
		15.村级流动党员管理规范有效，认真组织开展民主评议党员、民主评议村干部工作，年终党员民主评议合格率在90%以上；	3	（24）流动党员不能得到有效管理的扣0.5分； （25）没有开展民主评议党员、民主评议村干部工作的扣2分； （26）年终党员民主评议合格率未达到90%以上扣0.5分；	各乡镇、村委会
四	加强基层组织建设（16分）	16.协助配齐村“两委”班子，着力解决班子不团结、软弱无力、工作不在状态等问题，年度考核民主测评称职票达80%以上；	5	（27）没有积极协助配齐村“两委”班子扣1分； （28）领导班子不团结、软弱无力、工作不在状态扣2分； （29）民主测评称职票低于80%扣2分；	各乡镇
		17.有计划培养发展党员，及时办理报批手续，规范党员管理，落实“三会一课”情况；	3	（30）没有积极开展党员培养工作、党员管理不规范、“三会一课”未正常开展的，各扣1分；	各乡镇党委

序号	考核内容	考核标准	分值	扣分标准	数据来源
		18.积极培养 1 名以上 35 岁以下村级后备干部，配合抓好村级组织换届选举，规范村档案管理；	3	（31）无培养后备村干部扣 1 分，后备村干部年龄大于 35 岁扣 0.5 分； （32）没有认真协助抓好级组织换届选举工作扣 1 分； （33）档案管理不规范的扣 0.5 分；	县委组织部、村委会
		19.党风廉政建设成效明显，村领导班子成员没有发生重大违法违纪案件；	2	（34）出现村干部违法违纪案件扣 2 分；	县纪委、各乡镇
		20.村级组织活动场所设备完善，室内外配套设施齐全，功能发挥较好，远程教育系统使用正常；	3	（35）村级活动场所管理不善、没有健全的场所日常管理和使用制度、远程教育系统不能正常使用的，各扣 1 分；	村委会实地察看
五	为民办事服务（8 分）	21.农村九年义务教育巩固率达 93%，农村新型合作医疗参保率达 85%以上；	4	（36）九年义务教育巩固率低于 93%扣 1 分，每少一个百分点扣 1 分，最高扣 3 分； （37）新农合参保率达不到 85%扣 1 分；	各乡镇、县教育局、县卫生局
		22.村干部尊重群众、关心群众，诚心诚意为群众办实事，群众关心的热点、难点问题得到及时解决；	2	（38）每年为群众办实事少于 3 件扣 2 分；	各乡镇、村委会
		23.关心关爱农村贫困户、五保户、残疾人、空巢老人和留守儿童等弱势群体工作落实得好；	2	（39）没有每月定期走访贫困户、五保户、残疾人、空巢老人和留守儿童，协调解决生产生活实际困难的扣 2 分；	各乡镇、村委会

序号	考核内容	考核标准	分值	扣分标准	数据来源
六	提升治理水平（5分）	24.完善村党组织的议事规则，推行“四议两公开”，对农村重大事项的决定，在提交村民代表会议或村民会议前，经村党支部集体研究；	1	（40）不推行“四议两公开”工作扣0.5分； （41）农村重大事项的决定不经村党支部集体研究每次扣0.5分；	村委会
		25.农村社会风气良好，无重大刑事案件，无吸毒、赌博现象，无非法宗教活动和黑恶势力。	4	（42）有黄赌毒或封建迷信现象严重的扣1分； （43）发生社会治安案件每宗扣1分，最高扣4分。	县公安局
	合　计		100		
加分项	整村推进（3.5分）	1.有整村推进任务的，认真协助有关部门抓好整村推进工作；	3.5	（1）协助有关部门完成通村硬化路、安全饮用水、生活用电、卫生室、文化室、宽带网、D级危房改造任务的，每项完成率达100%加0.5分，否则不加分；	县扶贫办、整村推进相关责任部门
	筹措资金（2分）	2.多方筹措资金，整合资源，主动协调、跟踪行业部门落实相关扶持措施，联系社会力量参与所帮扶村的扶贫开发工作（不包括整村推进、富美乡村、危房改造等项目）。	2	（2）帮助驻点村筹措、协调帮扶资金5-10万元加1分，10万元以上的加2分。	各乡镇、村委会

注：1.评分表中评分标准为扣分的，以该栏分值扣完为止。
　　2.综合工作目标责任制考核为100分制。
来源：该表来自Q县脱贫攻坚指挥部所提供资料。

可以看到,对驻村“第一书记”的工作考核主要设置了推动精准扶贫、争当优秀“第一书记”、争创优秀基层党组织、加强基层组织建设、为民办事服务与提升治理水平六大方面,其中,每个方面也设有具体的考核标准、分值、扣分标准以及统计分数的数据来源。可见,对驻村“第一书记”的考核也很细致、认真。而且占据考核的最重要部分的是“第一书记”推动精准扶贫的工作,占了55分,另外一块重要的组成部分是争当优秀“第一书记”、争创优秀基层党组织、加强基层组织建设、为民办事服务与提升治理水平,共占比45分。可见,与工作队一样,县里也有意识地要求工作队帮扶并提升村两委的基层组织建设和公共服务水平,除了推动做好精准扶贫的工作以外,对“第一书记”在基层组织建设和公共服务的帮扶和提升上也是较为重视的,这也是“第一书记”需要发挥领导作用的地方。此外,除了对“第一书记”的考核有扣分选项外,还增加了工作队考核中所没有的加分选项,即增加了整村推进和筹措资金两个方面,这些都是为了进一步提升村里的基础设施改造水平,并增加社会资源对村里扶贫的投入和帮助而添加的,可见,驻村“第一书记”在协助其他部门的整村推进工作与筹措更多资源方面也要发挥积极的作用。

通过对驻村工作队和“第一书记”设置具体的考核指标,县级脱贫攻坚指挥部完全把工作队的驻村工作掌握在了自己的领导、控制和监督之下,以至于工作队的驻村工作时刻都处在由上到下的领导、控制和监督之中,而且对工作队的考核工作主要是由县委组织部来完成,这样工作队的干部队员实际上还是由等级式的党政官僚行政体系来进行考核、监督和管理。可见,工作队就是基层的“权力之手”,既然它衍生自党政官僚行政体系,那么对它的考核、监督和管理自然也就由这一体系来领导和掌控了,工作队也只不过是这一体系的一部分而已,仅仅是它为了完成政治任务或目标的治理工具罢了。

总之，国家从上到下不仅非常重视驻村工作队的人员选派与资源投入和传递（这些前述章节已有分析和探讨），而且对驻村工作队的实际驻村工作情况的监督和考核也非常关注，因为这不仅关系到国家的脱贫攻坚任务能否顺利完成或实现，而且也关乎驻村工作队员的选派和资源投入能否做到精准和有效。所以国家层面首先建立起了工作队的组织领导体系，各省、市地和县党委和政府各司其职，从多方面、多层次对驻村工作队提供各种指导、支持和帮助，同时也对驻村工作队的工作情况进行严格的考核、监督和检查；而在地方层面，负责全面组织领导驻村工作队的县级党委和政府，也因地制宜地建立起在地化的工作队的组织领导结构，通过统筹安排、支持和直接帮助来全面领导驻村工作队的工作，同时在地方上也通过严格考核、创新监督机制、加强检查协查等方式来严格规范和落实工作队的驻村工作行为。因此，工作队的组织领导结构不仅对工作队发挥着支持、指导和帮助的作用，而且也发挥着一种有效监督、考核和规范工作队的驻村工作行为的作用，以致这些作用构成了工作队的组织管理运作的基础。当然，既然工作队衍生自等级式的党政官僚行政体系，那么这种严格的监督和考核自然就不会缺失，因为更大的权力也会需要监督和规范工作队这只“权力之手”，以至于由民众、市场企业或社会组织来对工作队进行外在的领导和监督也就变得不太可能了。因此，以权力制造或衍生权力必然带来以权力监督或规范权力这样的结果，那么谁来约束或制约权力就变得不重要了，这便是“权力的悖论”。

三、工作队的组织制度管理和工作保障

前述分析和探讨了工作队的组织领导结构及其监督和考核机制，在国

家层面工作队建设有一套组织领导体系，在这套体系中对工作队负全面组织领导责任的是县级党委和政府，因此，各地县级党委和政府因地制宜设计建构了在地化的工作队的组织领导结构，在这一结构中工作队自身的组织结构也跃然而出，形成了中队和小队相结合的驻村工作及其治理的基础。当然，这种工作队自身的组织结构也是科层制的，因此，以组织制度或规则为依据的管理势必也会形成，本节将对工作队自身的组织制度管理进行具体的分析和探讨，以期揭示出工作队自身开展驻村工作的具体情况和管理运作过程。

国家在工作队自身的组织制度管理上也提出了明确的要求和规定：

"健全制度。建立工作例会制度，驻村工作领导小组每季度至少组织召开 1 次驻村工作队队长会议，了解工作进展，交流工作经验，协调解决问题。建立考勤管理制度，明确驻村干部请销假报批程序，及时掌握和统计驻村干部在岗情况。建立工作报告制度，驻村工作队每半年向驻村工作领导小组报告思想、工作、学习情况。建立纪律约束制度，促进驻村干部遵规守纪、廉政勤政。要防止形式主义，用制度推动工作落实。"[①]

可以看到，建立工作例会制度、考勤管理制度、工作报告制度、纪律约束制度是国家对工作队进行组织管理的必要内容。这里的考勤管理前述中已论及，它是工作队监督机制的重要一环，而纪律约束制度属于政策执行或任务执行的重要一环，故此处不在分析。所以国家对工作队的驻村工作管理主要聚焦在了工作例会制度和工作报告制度上，通过组织制度管理的建设推动工作队的驻村工作及时、认真地开展。

当然，各省也在国家要求和规定的基础之上，因地制宜地设计和提出

[①] 参见中共中央办公厅和国务院办公厅印发．"关于加强贫困村驻村工作队选派管理工作的指导意见"，载于《人民日报》，2017 年 12 月 25 日第 1 版。

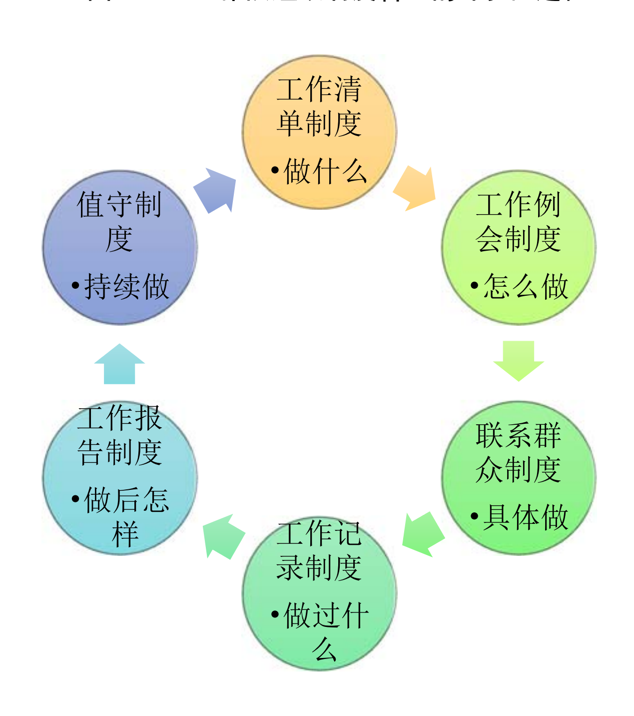
了更为具体的组织制度管理内容，像海南省就提出：

“建立工作例会制度。市县驻村工作领导小组每季度至少组织召开 1 次驻村工作队队长会议，了解工作进展，交流工作经验，协调解决问题。建立工作记录制度。驻村工作队设立驻村工作记录本，每日如实记录驻村期间的工作、学习情况和民情日记。市县驻村工作领导小组应当定期检查记录情况，结合对驻村工作队的日常考勤和工作开展情况予以通报。建立联系群众制度。驻村工作队员原则上应当吃在村、住在村、工作在村。要深入贫困户了解情况，通过村务公开栏、党员服务承诺等形式，围绕履行职责、脱贫目标、服务群众、组织纪律等方面作出承诺，公开个人联系方式，主动接受群众监督，保证群众有困难第一时间找到驻村工作队员，真正做到提户知人、提人知事、提事知情。建立工作报告制度。驻村工作队每季度以书面形式向乡镇党委和派出单位汇报 1 次工作并争取支持;每半年向市县驻村工作领导小组汇报 1 次工作情况。省派定点帮扶单位年度帮扶工作情况应当向省驻村工作队管理办公室报告。”[①]

可以看到，建立工作例会制度、工作记录制度、联系群众制度、工作报告制度、是海南省提出的对工作队进行组织制度管理的具体内容。于是，各一线工作队按照省里的指示和命令，将这些组织制度管理内容全盘吸收，并且因地制宜地融入一些驻村工作的其他组织制度内容，进而形成了一套实际的工作队组织制度管理的“闭环”过程，如下图所示：

[①] 参见中共海南省委办公厅，海南省人民政府办公厅.“关于印发《海南省贫困村驻村工作队选派管理办法》的通知”，网址：https://www.hainan.gov.cn/hainan/swygwj/201806/963caac93c18438891d66ab1b3f9297b.shtml，浏览时间：2024 年 3 月 23 日。

图 5–4 工作队组织制度管理的“闭环”过程



来源：该图改编自调研中在村委会机构所展示的中队工作制度图。

可以看到，一线的驻村工作队在吸收上级要求和融合地方工作实际的基础上，建立并实行了六种稳定、持续的组织制度管理内容，它们包括工作清单制度、工作例会制度、联系群众制度、工作记录制度、工作报告制度和值守制度。具体而言，工作清单制度主要解决工作队做什么的问题，它把驻村工作队每年、每季度、每月、每周和每日要做的任务或要实现的目标以清单的形式具体列出，告知并提醒工作队干部队员要干什么、怎么干。工作例会制度则主要解决工作队怎么做的问题，它通过每周在固定日子召开工作队例会的形式帮助干部队员协调、沟通、统一解决驻村工作中的问题并布置下一步的工作。联系群众制度则主要解决工作队具体做的问题，它要求工作队的干部队员都深入贫困户、深入基层了解情况，把政策、任务和目标以及解决群众困难落实到每一个贫困户和村民身上，真正做到

提户知人、提人知事、提事知情。而工作记录制度主要解决工作队做过什么的问题，通过建立会议记录、工作台账、驻村工作记录等制度形式实行痕迹管理，并就提供工作记录以备适时的监督和检查。工作报告制度则主要解决做后怎样的问题，工作队每季度或每半年都要向上级领导机构和所派出的单位部门汇报一次驻村工作情况，以为上级领导机构和单位部门提供考核与监督检查的依据。最后，值守制度则主要解决工作队持续做的问题，一线驻村工作队中必须安排至少 1 人到岗值班，处理好日常一切管理事务或报告紧急事务。

由此，驻村工作队组织制度管理得以建立。这六大组织制度从逻辑上形成了一个持续运作和管理工作队驻村工作的“闭环”过程，周而复始地不断推动驻村工作队去努力工作、完成一个又一个具体的目标和任务。而这六大组织制度的具体工作内容如下表所示：

表 5–3 工作队组织制度的具体工作内容

6 大组织制度	具体工作内容
工作清单制度	各中队要统筹安排脱贫攻坚的常规工作、整改工作等，根据工作目标、任务、要求、时限等，制定年、季度、月、周、日等工作清单，使全体战斗队员知道整个队伍和自己每天、每周、每月、每季度和每年必须干什么、怎么干。针对上级考核反馈问题、复查问题、排查问题建立整改清单，明确整改时间表，完成一项销号一项。
工作例会制度	每周至少召开一次例会，由中队长召集，中队和小队全体人员参加，安排专人记录。会议内容主要传达学习上级脱贫攻坚指挥部会议文件精神，汇报本周工作情况及存在问题，收集社情民意，研究解决存在的问题和困难，布置下一步工作。
联系群众制度	工作队队员要深入贫困户了解情况，通过公开栏、党员服务承诺等形式，围绕履行职责、脱贫目标、服务群众、组织纪律等方面

	的内容作出承诺，公开个人联系方式，主动接受群众监督，保证群众有困难第一时间找到工作队员，真正做到提户知人、提人知事、提事知情。
工作记录制度	建立会议记录、工作台账、考勤记录和驻村工作记录等制度，如实记录各项工作推进的全过程和各位队员履职的全过程，实行痕迹管理。组织开展工作记录监督检查，适时通报检查结果。
工作报告制度	工作队必须每季度向乡（镇）党委和派出单位汇报一次工作并争取支持；每半年以书面形式向市（县）委组织部、扶贫开发领导小组办公室汇报一次工作情况；年末撰写年度工作总结，以书面形式向派出单位及市（县）委组织部、市（县）扶贫开发领导小组办公室汇报年度工作情况。省级定点帮扶单位帮扶工作情况向省扶贫开发领导小组办公室以及派出单位报告，市（县）派出的定点帮扶单位工作情况向派出单位以及市（县）扶贫开发领导小组办公室报告，并不定期向相关部门报送工作动态信息。
值守制度	工作队必须至少安排 1 人值守。值守人员必须按时到岗值班，坚守工作岗位，处理好办公室一切日常事务和领导交办事项，按要求做好值守记录，遇有重要或紧急事件要及时报告分管副中队长或中队长。值守人员要做好卫生工作，确保办公区干净整洁。

来源：该表的内容直接来自调研中在村委会机构所展示的中队工作制度图。

可以看到，这六大组织制度中具体的工作内容都非常具体、清晰，推动着工作队每日不断工作运转。也正是驻村工作队的干部队员每天围绕着这些具体的工作内容，他们才能周而复始、不断地实现着其驻村工作的一个又一个目标和任务。

以上是从工作队的组织运作角度所制定的具体的组织管理制度，而在驻村工作队的组织运作中，对驻村“第一书记”和帮扶责任人（即工作队队员）的工作管理也设置和安排了详细的工作管理细则。驻村“第一书记”的工作管理细则如下表所示：

表 5–4　驻村“第一书记”工作细则

分项	具体工作内容
1	全面掌握村庄内各家农户基本情况，指导协助村两委认真执行上级各项政策，抓好村两委班子建设，严格落实“三会一课”、组织生活会、民主评议党员等制度，推进“两学一做”学习教育常态化、制度化。
2	与驻村工作队、村两委成员一起做好精准识别、动态管理、精准帮扶等工作，并做好贫困村退出、贫困户脱贫的相关信息材料收集工作，认真对照归档目录进行整理归档。
3	监督村两委成员、各村小组正副组长在工作中是否尽职尽责以及监督本单位派出的帮扶责任人帮扶是否到位。
4	收集帮扶责任人报送的“四类”重点对象各类申请材料（如生产产业奖补、大病救助等）以及帮扶责任人在下村帮扶过程中遇到的困难、问题，并将申请材料、把握不准的材料、遇到的问题等分别报送给乡镇驻村领导和帮扶单位主要负责人。
5	结合村庄实际制定发展壮大村级集体经济的计划并推动落实，确保村集体经济收入达 3 万元以上，增强村级自我发展、自我服务、自我保障的能力。
6	引导村民移风易俗，指导村庄健全完善《村规民约》，组织落实农村卫生环境责任“三包”制度、长效保洁制度，协助乡镇组织发动村民集中开展环境卫生整治，清理存量垃圾，规范污水排放，原则上每两周开展 1 次。
7	组织村两委、贫困户观看远程电视教育、脱贫电视夜校和“两学一做”电视夜校，做好课后讨论交流。
8	配合乡镇落实村级公益性岗位招聘工作，加强公益性岗位日常管理，避免出现“只拿工资不干活”的现象。

来源：该表直接来自调研中在村委会机构所展示的驻村“第一书记”工作职责图。

可以看到，驻村“第一书记”的工作内容主要围绕村两委组织建设、

扶贫、监督、收集并报送材料、制定并落实村集体经济发展计划、整治村卫生环境、扶智与配合乡镇其他工作来展开，可见，“第一书记”的驻村工作也非常多样和复杂，当然，这些工作内容也跟前述中对其的考核内容密切有关，以至于“第一书记”日常需要根据这些工作细则来去具体执行和落实好自己的驻村工作。

而除了驻村“第一书记”，帮扶责任人（即工作队队员）的工作队细则也有具体制定，如下表所示：

表 5–5　帮扶责任人的工作细则

分项	具体工作内容
1	落实落户联系要求，准确了解家庭情况，认真填好扶贫手册，做到“人清、事清、财清”。
2	落实教育保障要求，协助核查就学状态，做到适龄就学，不辍学，入学有补助。
3	落实医疗卫生保障要求，熟悉贫困户就诊看病、费用报销程序和方式，做到有病帮看病，看完帮报销。
4	落实住房安全保障要求，帮助搞好危改申请、核定、施工和验收，做到危房能改，改完入住，旧房拆除不拖延、不超标。
5	落实贫困户增收要求，结合实际谋发展，做到每户至少有一个帮扶项目，有一个稳定收入来源。
6	落实动态管理要求，准确核实、及时报告，做到无坏评、无错退。
7	落实贫困户巩固提升要求，脱贫后继续帮扶贫困户，做到有稳定收入、不返贫。
8	落实志智双扶要求，带头学政策，督促贫困户上夜校学知识立志气，做到夜校按时上，陋习即时改，主动学习、勤劳促脱贫。

来源：该表直接来自调研中在村委会机构所展示的帮扶责任人工作职责图。

可以看到，帮扶责任人（即工作队队员）的工作内容主要集中于帮助贫困户脱贫致富上，直接针对贫困户来展开工作，他们主要在联系落户、教育、医疗卫生、住房、收入、志智双扶、扶贫管理、扶贫巩固这些方面去推动和落实解决贫困户的实际困难或问题，可见，他们的驻村工作非常集中、明确和有针对性，就是以帮扶贫困户为中心来工作。而若从“第一书记”和帮扶责任人两方面结合来看，显然，“第一书记”是驻村工作队的主要负责人，帮扶责任人只是具体执行和做事的帮扶人员，是“第一书记”的得力助手，以至于他们一道构成了驻村工作队的完整组织队伍，同时，这种组织分工也符合前述中所提出的工作队自身的组织结构面貌。

驻村工作队及其干部队员面对着这么多具体、复杂且多样的工作内容和管理要求，当然其工作压力和工作强度都是非常大的。而为了让他们解除生活和工作的后顾之忧、一心一意扑在脱贫攻坚的一线工作上，国家和地方也从工作保障方面给与了他们很多的照顾和优待。首先，国家就明确强调要加强对工作队及驻村干部的关心爱护：

“加强关心爱护。县乡两级党委和政府、派出单位要关心支持驻村干部，为其提供必要的工作条件和生活条件。驻村期间原有人事关系、各项待遇不变。派出单位可利用公用经费，参照差旅费中伙食补助费标准给予生活补助，安排通信补贴，每年按规定为驻村的在职干部办理人身意外伤害保险，对因公负伤的做好救治康复工作，对因公牺牲的做好亲属优抚工作。干部驻村期间的医疗费，由派出单位按规定报销。县乡两级党委和政府、派出单位负责人要经常与驻村干部谈心谈话，了解思想动态，激发工作热情。”[①]

可以看到，国家要求县乡两级党委和政府关心支持驻村干部，并提供

[①] 参见中共中央办公厅和国务院办公厅印发.“关于加强贫困村驻村工作队选派管理工作的指导意见”，载于《人民日报》，2017 年 12 月 25 日第 1 版。

必要的生活和工作条件，其待遇和人事组织关系在驻村工作后保持不变，还要求派出单位为其提供生活补助、通信补助和人身保险，对意外负伤、牺牲的要做好救治、优抚和报销，同时各级领导组织也要经常下村与他们谈话交流、做好慰问和工作情况的了解。可见，国家对驻村工作队及其干部队员的工作和生活条件以及身心健康十分关心和重视。

而地方上，各省除了按照国家所提出的要求一一给与保障和落实以外，还因地制宜地提供了其他更多的工作保障和照顾。像海南省就提出了三条驻村干部的工作保障措施：

“第二十六条 驻村期间，驻村工作队员在原单位的有关待遇保持不变。派出单位可以利用公用经费，参照差旅费中伙食补助费标准给予生活补助，安排通信补贴(已发放通信补贴的行政事业单位除外)，每年按规定为驻村工作队员办理人身意外伤害保险，对因公负伤的做好救治康复工作，对因公牺牲的做好亲属优抚工作。驻村期间的医疗费，由派出单位按规定报销。每月可以在家庭所在城镇与驻村之间往返 4 次，在工作经费之外依照差旅费规定报销交通费。市县、乡镇党委和政府、派出单位应当关心支持驻村工作队员，为其提供必要的工作和生活条件。市县、乡镇党委和政府、派出单位负责人应当经常与驻村干部谈心谈话，了解思想动态，激发工作热情。

第二十七条 省派出单位每年给驻村工作队安排不少于 1 万元工作经费(不含派出第一书记的 1 万元工作经费),从派出单位公用经费中支出。市县派出的工作队，经费由市县派出单位参照省直派出单位标准执行。经费开支经派出单位财务部门审核后据实报销。工作经费主要用于公务出差，组织党员、群众学习培训，开展文体活动，走访慰问、补助生活困难群众，组织村民考察等。

第二十八条 组织部门应当加强管理，推动政策举措落实到位，为驻

村帮扶工作提供有力支持。宣传部门应当注重发现驻村帮扶先进事迹、有效做法和成功经验，加大宣传力度，树立鲜明导向，营造驻村帮扶工作良好氛围。有关部门应当加强协调配合，积极支持驻村工作队开展工作。”[①]

可以看到，第二十六条里海南省一一遵照国家的要求执行，同时，还特别提出驻村干部可以每月回家 4 次并提供交通费报销。第二十七条里海南省还规定了给与工作队的具体工作经费，并明确了工作经费的用途去向。第二十八条里海南省则提出要多部门积极支持和配合工作队的驻村工作，并营造驻村帮扶工作的良好氛围。这些工作保障方面的具体措施都为驻村干部全身心地投入驻村工作奠定了基础。此外，在各个驻村帮扶的村庄里，驻村工作队所属的单位部门也会依据各自的具体情况给其驻村干部提供更多样、更有力的工作保障。像县财政局对其驻村干部就配备了摩托车，并定期给他们做体检，在村里的居住条件上也给他们加以改善和配齐（访谈记录：qz2019071805）；还有的单位部门节省一些单位的工作经费以增加给驻村干部更多的工作经费（访谈记录：qz2019072101）。所以驻村干部的工作保障在各自单位部门的特殊筹划和安排之下也都有了相对稳定的保障基础和不同的保障程度。

由此，驻村工作队的组织制度管理和工作保障得以完全建立起来。于是，工作队及其驻村干部队员就在这样制度化、规范化的组织制度管理和工作内容的要求下每天不断地工作和运转着。从以上的分析中可以看到，工作队的组织制度管理主要来自上级组织的设计和安排，因而工作队作为基层的“动员之手”也只是国家的基层治理的工具，无论是其组织制度的设计、还是具体工作内容的安排都是在以坚决完成国家脱贫攻坚的政治任

[①] 参见中共海南省委办公厅，海南省人民政府办公厅.“关于印发《海南省贫困村驻村工作队选派管理办法》的通知”，网址：https://www.hainan.gov.cn/hainan/swygwj/201806/963caac93c18438891d66ab1b3f9297b.shtml，浏览时间：2024 年 3 月 23 日。

务或目标这一中心前提下来建构的，因此，工作队及其驻村干部的工作强度和工作压力也非常大，他们时时刻刻都在这种组织制度管理和工作细则的要求下持续运转；尽管国家和地方以及单位部门也为他们安心、更好地完成好驻村工作提供了各种各样的工作保障，但是实际上这些工作保障反而加剧了工作队及其驻村干部的工作压力和工作强度，像省里按照严管厚爱原则为“第一书记”们建立了关爱体系[①]，然而，严就是落实驻村责任这一方面，脚踏实地，一步一个脚印为群众做事，哪怕流血流泪也要做，爱就是在家庭、生活各个方面，能不让他掉眼泪就尽量不让他掉眼泪，这个压力很大（访谈记录：qz2019072101）。因此，在等级式的党政官僚行政体系之下，处于上位的、更大的权力为了实现自身的目的或目标会为处于下位的、更小的“权力之手”设置更严格、规范的组织管理制度和工作细则，以保证它能领导并掌控“权力之手”按照其意志和命令持续不断地运转，这便是权力运作的逻辑。

四、工作队的“准军事化”管理机制及其负面效应

为了保证作为“权力之手”的工作队按照上级的意志和命令以持续不断地运转并有效地完成既定的任务或目标，对工作队的组织管理也变得越来越具体化、制度化和规范化，以至于在这种严格、规范的组织制度管理之下，为了打赢脱贫攻坚战，建立起以部队结构的组织管理形式，这样能做到行动统一、有效率，这种封闭性的管理，上级指挥说了算，上级的命令坚决执行，一切行动听指挥，扶贫攻坚要打仗，效率就很高，但是基层地方的干部未必适应（访谈记录：qz2019072101）。可见，驻村干部对这样

[①] 参见海南省乡村振兴局.“海南省加强驻村‘第一书记’队伍建设”，网址：https://fpb.hainan.gov.cn/fpb/zwdt/201801/5fc6a0946bc04808afa3dc1e457e8684.shtml，浏览时间：2024年3月25日。

的组织制度管理也不太适应，然而，在国家任务或目标的要求和压力下，这种严格、具体到近乎于“准军事化”的管理机制仍旧被建立和运转了起来。本节将对此做具体的分析和探讨。

首先，驻村工作队的组织制度管理为什么会变成一种“准军事化”的管理，这是需要解决的疑问之一。地方之所以建立起驻村工作队的“准军事化”管理机制，其根源来自于上级的目标和任务压力以及坚决落实脱贫攻坚的工作要求。为了贯彻国家关于“省负总责、市县抓落实、乡镇扑下身子”的要求，落实领导的一系列批示指示精神，切实打通脱贫攻坚“最后一公里”，有力解决基层扶贫工作职责不清、力量分散、落实不到位等突出问题，坚决打赢打好脱贫攻坚战，海南省才在 2018 年 5 月做出了进一步完善市县包乡镇、乡镇包村的脱贫攻坚工作机制[①]。这是国家自 2015 年来提出脱贫攻坚后海南省所做出的一个重要改变。以至于 2018 年之后第二批“第一书记”到位后和以前的工作队的驻村工作形成了明显的区别，主要以前不用协调，别人当领导，别人让干什么就干什么，而现在“第一书记”就要协调好多事，和镇里、村民协调做事（访谈记录：qz2019071706），于是，工作队和“第一书记”的工作量和工作压力就陡增起来。

而海南省之所以会采取“军事化管理”的方式来改建驻村工作队的组织制度管理体系也有其直接原因。大概 2017 年的时候，省领导就问过军区的一个领导，询问他军队的管理办法，他说我们就是下级服从上级，按级别来，以致后来履行这种机制就明确了，工作效率还高，采取这种机制是有针对性的，效果也很明显（访谈记录：qz2019072101）。而且，省里在当时基层调研时发现，对乡镇布置的工作不少驻村工作队不听、执行也不

① 参见海南省乡村振兴局.“海南省打赢脱贫攻坚战指挥部关于进一步完善市县包乡镇、乡镇包村脱贫攻坚工作机制的通知”，网址：https://fpb.hainan.gov.cn/fpb/c100036/201806/d8c96aedb6e04d558d613bc945ea6380.shtml，浏览时间：2024 年 3 月 27 日。

力，可能存在这些问题（访谈记录：qz2019072101），所以后来到 2018 年海南省整合了原来省扶贫办的工作，建立起省脱贫攻坚指挥部，加强了省扶贫工作的力度、地位和责任性，以致后来省指挥部说一个什么事情，要怎么做，传到下面就马上就能执行，比如说省里面上午开视频会，如果这视频会是开到村一级，村里面就会马上去做了（访谈记录：qz2019072101）。

此外，海南省会通过“军事化管理”的方式建构驻村工作队的组织制度管理体系还有一个直接原因。那就是 2015 年以后，国家首次以正式文件的形式要求各级党委和政府层层签订脱贫攻坚责任书、立下军令状，以确保到 2020 年国家现行标准下农村贫困人口实现脱贫[①]。于是，国家和各省签订了军令状，这个军令状就是在脱贫攻坚上对于虚假脱贫的要军法处置，军法处置是不用法院、不用各级法院审判的就直接拉出去处理掉，后面再补办手续，前面程序不管了，先惩处（访谈记录：qz2019071101）。而且在 2017 年因为海南省在国家扶贫考核上排名靠后，就被国务院约谈，压力相当大（访谈记录：qz2019072201）。因此，2018 年 5 月海南省做出了重要的改变，着手建立起从市县到乡镇再到村里的四级脱贫攻坚作战体系（或战斗体系）。

这种高效有力的脱贫攻坚战时作战体系就是前述图 4–2 的工作队的组织领导结构，这里将进一步展开分析这一组织领导结构是怎样呈现为具体的“准军事化”管理机制。根据国家的指示，海南省明确要求“建立乡（镇）、村干部扑下身子抓脱贫攻坚的战斗体系。在省级层面和市县成立打赢脱贫攻坚战指挥部的基础上，进一步明晰、压实‘市县包乡镇、乡镇包村’的工作机制，以有脱贫攻坚任务的乡镇、行政村、自然村为单位，

[①] 参见中华人民共和国中央人民政府.“先立‘军令状’再动‘指挥棒’——解读省级扶贫成效考核办法四大看点”，网址：https://www.gov.cn/zhengce/2016-02/17/content_5042043.htm，浏览时间：2024 年 3 月 27 日。

划定脱贫攻坚作战区域，设立类似军事管理的基层三级战斗队，将乡（镇）村挂点领导、第一书记、驻村工作队员、村两委干部、帮扶责任人、村民小组组长等各方面力量全部编入战斗队伍，形成分工明确、责任 清晰、各方力量有效整合、攻坚压力传导到位的工作格局。”[①] 可以看到，海南省将乡镇、行政村和自然村划为了脱贫攻坚作战区域，并建立起类似军事管理的三级战斗队，还将各方力量和驻村干部队员混合编入不同层次的战斗队，这些都是形成“准军事化”管理的基础，因为它划分了类似军事的作战区域，将类似军事的职能与工作队的治理职能合一，同时这样的作战区域也是相对封闭的，区域内实行严格的战斗等级制（即不同层次的战斗队设置）与统一的脱贫攻坚指令和运作，排斥一切个人化的自主意识或主体意识[②]，而且区域幅员越小、发展越落后，采取军事化管理的方式就越容易、可能性也越大且必要性也越强[③]。

于是，海南省接着具体制定了不同层次脱贫攻坚战斗队的构成、主要职责以及办公条件。首先规定“在有脱贫攻坚任务的乡镇设立脱贫攻坚大队。由包乡镇的市县领导任大队长，乡镇党委书记、乡镇长任副大队长，由乡镇党委副书记任专职副大队长。大队长全权负责组织统筹乡镇范围内的扶贫力量，解决遇到的重大困难和问题，完成脱贫攻坚各项具体任务，承担全面责任；副大队长负责具体实施各项任务，协调行政村和自然村各战斗队共同作战，检查指导区域内中队、小队工作，并负责提供后勤保障。专职副大队长负责日常管理工作。脱贫攻坚大队的主要职责：一是宣传贯

① 参见海南省乡村振兴局.“海南省打赢脱贫攻坚战指挥部关于进一步完善市县包乡镇、乡镇包村脱贫攻坚工作机制的通知”，网址：https://fpb.hainan.gov.cn/fpb/c100036/201806/d8c96aedb6e04d558d613bc945ea6380.shtml，浏览时间：2024 年 3 月 27 日。

② 这些都是“军事化社会”的构成条件和特征，参见陈明明.“军事化社会：军事管理方式的内在矛盾”，载于《战略与管理》，1997 年第 1 期，第 97-98 页。

③ 同上，第 99-100 页。

彻执行上级有关脱贫攻坚工作的方针、政策和措施。二是抓好贫困户建档立卡工作，做好扶贫监测、统计工作。三是拟定本乡镇精准扶贫工作实施方案，组织实施乡镇精准扶贫工作。四是抓好扶贫项目的申报和实施，加强扶贫资金的管理，监督、检查扶贫资金使用情况。五是协助贫困村制定发展规划和年度发展计划。六是动员组织社会力量参与扶贫，协调做好帮扶工作。七是负责其他脱贫攻坚有关工作。在乡镇设立大队部，安排固定的 2—3 间办公室，挂脱贫攻坚大队的牌子，配备相应办公设备，并设有公章。从乡镇机关抽 调 4 名左右精干人员作大队部工作人员。每个大队配备 2 名专职信息员，负责扶贫开发信息系统各项信息数据的采集、录入、更新、维护工作，完善精准识别、精准管理、精准帮扶、精准退出等方面的资料，扎实做好建档立卡档案与扶贫信息系统数据的精准比对衔接，并负责信息报送。”[①] 可以看到，前述图 4–2 中的战斗队大队长和副大队长由省里进行了具体安排，并且给他们设置了不同的主要职责；同时，脱贫攻坚工作大队的主要职责也进行了详细安排，其主要职责还是组织领导并监督、协助下级工作队的驻村工作。

其次规定“在有脱贫攻坚任务的行政村设立脱贫攻坚中队。由包行政村的乡镇领导任中队长，驻村第一书记、村党支部书记任副中队长。中队长负责行政村脱贫攻坚全面工作，统一管理、组织行政村范围内的驻村工作队员、帮扶责任人、村支两委干部、村民小组长，统筹安排行政村扶贫资源和力量，承担全面责任。第一书记主要负责抓精准帮扶措施的制定和落实。村党支部书记主要负责精准识别、精准退出、动态管理和群众的思想政治工作。帮扶责任人承担落实贫困户的帮扶责任。脱贫攻坚中队的主

[①] 参见海南省乡村振兴局.“海南省打赢脱贫攻坚战指挥部关于进一步完善市县包乡镇、乡镇包村脱贫攻坚工作机制的通知”，网址：https://fpb.hainan.gov.cn/fpb/c100036/201806/d8c96aedb6e04d558d613bc945ea6380.shtml，浏览时间：2024 年 3 月 27 日。

要职责：一是宣传贯彻执行上级脱贫攻坚有关方针、政策和措施。二是负责行政村贫困户的精准识别、精准管理、精准帮扶、精准退出。三是负责协调解决好行政村贫困户“两不愁，三保障”问题。四是负责全村贫困人口动态监测管理和扶贫开发与农村低保制度的衔接工作。五是协助上级有关单位做好定点帮扶工作。六是负责行政村脱贫攻坚各项信息数据的采集、录入、更新、维护工作。七是负责编制实施行政村脱贫攻坚规划和实施方案。在行政村设立中队部，安排固定的 1 间办公室，挂脱贫攻坚中队的牌子，配备相应办公设备，从帮扶单位和村两委分别抽调 1 人作中队部工作人员。每个中队配备 1 名专职信息员，负责信息工作。”[①] 可以看到，前述图 4–2 中的战斗队中队长和副中队长也由省里进行了具体安排，并且给他们设置了不同的主要职责；同时，脱贫攻坚工作中队的主要职责也进行了详细设置，其主要职责就是具体执行和落实好脱贫攻坚的各项驻村工作，完成好国家脱贫攻坚的目标和任务。

最后还规定“在有脱贫攻坚任务的自然村（组）设立脱贫攻坚小队。根据自然村（组）的实际情况，可在包含多个小组的自然村设一个小队，包含多个自然村的小组设一个小队。由一名帮扶干部任小队长，村民小组长任副小队长。小队长统一组织统筹村（组）范围内的所有扶贫力量，统筹村（组）所有贫困户帮扶工作，全面了解贫困户的详细情况，提出有针对性的帮扶措施，把各项扶贫政策落实到每一个贫困户、每一个贫困人口，承担全面责任。副小队长协助小队长工作，承担各项具体任务，做好群众思想工作。脱贫攻坚小队的主要职责：一是宣传贯彻执行上级扶贫攻坚有关方针、政策和措施。二是负责有脱贫攻坚任务的自然村贫困户的精准识

[①] 参见海南省乡村振兴局.“海南省打赢脱贫攻坚战指挥部关于进一步完善市县包乡镇、乡镇包村脱贫攻坚工作机制的通知”，网址：https://fpb.hainan.gov.cn/fpb/c100036/201806/d8c96aedb6e04d558d613bc945ea6380.shtml，浏览时间：2024 年 3 月 27 日。

别、精准管理、精准帮扶、精准退出。三是负责落实好贫困户“两不愁，三保障”帮扶措施。四是做好扶贫手册的准确登记填写，及时反馈贫困户家庭有关动态信息。五是负责做好贫困户的沟通和宣传教育工作。”[①] 可以看到，前述图 4–2 中的战斗队小队长和副小队长也由省里进行了具体安排，并且也给他们设置了不同的主要职责；同时，脱贫攻坚工作小队的主要职责也进行了详细设置，由于小队长就是来自中队的驻村工作帮扶队员和帮扶干部（即帮扶责任人），所以其主要职责就是承担落实每个贫困户的帮扶责任，做好扶贫帮扶的各项具体工作和事宜。

由此，脱贫攻坚战斗体系就此形成，再结合前述中已经分析的战斗队工作制度与高标准、严要求的组织管理和考核管理，于是工作队的“准军事化”管理机制就这样建立起来，至此县级党委和政府四套班子真正地把脱贫攻坚工作作为了主业，乡镇党委和政府将脱贫攻坚工作承担起全责，村党支部发挥着战斗堡垒作用，扶贫工作队、驻村第一书记、帮扶责任人则争当脱贫攻坚的先锋队，各级组织和干部队员一起把全部精力都投入到“脱贫攻坚战”的主战场，以卧薪尝胆、背水一战的决心，坚决地打赢脱贫攻坚这场“输不起的战争”[②]。而向军队学习、从军事化管理经验“取经”的结果就是，驻村工作队及其干部队员的执行力得到极大提升，他们以旺盛的战斗意志和严明的组织纪律观念以及严格的工作态度和精神[③]推

---

① 参见海南省乡村振兴局.“海南省打赢脱贫攻坚战指挥部关于进一步完善市县包乡镇、乡镇包村脱贫攻坚工作机制的通知”，网址：https://fpb.hainan.gov.cn/fpb/c100036/201806/d8c96aedb6e04d558d613bc945ea6380.shtml，浏览时间：2024 年 3 月 27 日。

② 参见海南省乡村振兴局.“海南省打赢脱贫攻坚战指挥部关于进一步完善市县包乡镇、乡镇包村脱贫攻坚工作机制的通知”，网址：https://fpb.hainan.gov.cn/fpb/c100036/201806/d8c96aedb6e04d558d613bc945ea6380.shtml，浏览时间：2024 年 3 月 27 日。

③ 这里也有学者积极提倡行政人员向军事化管理学习的方式，参见赵东升.“军事化管理促进行政人员执行力建设问题研究”，载于《山东社会科学》，2012 年第 S2 期，第 171—172 页。

动了国家的脱贫攻坚走向最终的胜利。

当然，这种工作队的“准军事化”管理机制的出现也产生了一些负面的效应，首先就是产生了工作队自身组织管理的“内卷化”[①]。这种组织管理的“内卷化”不仅表现为工作队的工作流程和组织制度管理过度精细化、繁冗化，还反映为组织成员构成的僵化及其工作行为的机械化或“按部照搬化”，以至于工作队的干部队员每日都在这样严格、固定的架构下重复性地去完成上级交予的任务或目标，以致任何工作的自主性和创造性都阙如；长此以往，在这一状况下，工作队就会逐渐产生组织资源重复投入与浪费、组织变革匮乏和迟滞以及工作效果陷入“没有发展的增长”等问题。此外，在高强度的工作压力和工作任务的不断累积和持续之下，这种组织管理的“内卷化”还造成工作队干部队员的“自我加码”，组织资源投入和传递不断增长性地输入村庄、驻村干部队员人数的不断增加和扩大、脱贫攻坚指标和任务的不断增加和扩大以及驻村干部队员对工作行为的自我加压和驻村工作的全天化乃至“无休化”，这些也都是组织管理“内卷化”所带来的意外效应。因此，工作队的“准军事化”管理其实就属于是军事上的“密集型作战”[②]，依靠大量人力、物力、财力的投入和传递以及全天候不间断的工作强度和负荷来实现村庄的脱贫致富；而这样所产生的直接后果就是，为了保证村庄脱贫后不再返贫，脱贫攻坚的一系列工作和组织制度管理只能换个“马甲”继续下去，而何时结束也没有定期。这也就是

[①] 相关研究可参见李磊，李巍.“组织管理‘内卷化’困境与破解思路”，载于《领导科学》，2019年第14期，第72-74页；陈尧，马梦妤.“项目制政府购买的逻辑:诱致性社会组织的‘内卷化’”，载于《上海交通大学学报（哲学社会科学版）》，2019年第4期，第108-119页。

[②] 这种提法启发自黄宗智的研究，他针对中国农业内卷化现象提出过“密集型生产”这一说法，具体研究可参见黄宗智.《长江三角洲的小农家庭与乡村发展》，桂林：广西师范大学出版社，2023年。

为何乡村振兴和脱贫攻坚的组织队伍人员和组织制度管理本质是一样的但“马甲”不同的原因，所以现阶段的乡村振兴工作其实就是脱贫攻坚工作的另一种延续，仍然是一种跟脱贫攻坚一样的“密集型作战”模式。

继此，工作队的这种“准军事化”管理机制还产生了一个更深远的负面效应，那就是破坏了村庄治理中自发性的自然发展秩序。在脱贫攻坚这一相对封闭性的作战场域里，场域外部的市场和社会机制要想自发地参与进来变得非常困难，即使驻村干部队员会通过外联、合作等方式将场域外的市场和社会企业或其他发展主体引入村庄共同地帮扶，但是由于场域本身的相对封闭性以及没能建构起内生性的发展机制[①]，这些被引入的企业或发展主体也只能起到短期性、工具性的作用，无法让村庄形成真正可持续的自我发展。同时，作为“权力之手”的工作队，虽然强力、有效地介入到村庄的脱贫致富和发展之中，但是以权力建构发展秩序的方式需要大量的资源投入和配置，一旦外来资源的供给和投入不足，就可能会导致村庄自发性发展秩序的弱化甚至涣散，进而破坏传统基于血缘、地域和文化共同体基础上，经自然选择和村民信任所形成的村庄的自然发展秩序[②]。因此，工作队的这种“准军事化”管理机制始终没有有效的办法融合来自外部自发性发展秩序的市场和社会企业或其他发展主体，相反，如果市场和社会企业或其他发展主体顺利地融入到村庄的发展，并与村庄自发性的自然发展秩序相融合，那么强力、有效的权力本身在村庄治理和发展中也就根本没有了位置，那么驻村工作队的存在也就没有必要，这恐怕也不是

[①] 这种由驻村工作队投入资源和人力帮扶村庄脱贫与发展的方式其实还是外生性的，因此，尽管有大量物力、人力、资源投入和传递到村庄里，但终归还是没有为村庄建构起内生性的发展机制或治理模式。

[②] 参见丁胜.“乡村振兴战略下的自发秩序与乡村治理”，载于《东岳论丛》，2018年第6期，第140–148页。

权力的初衷吧[1]。

最后，工作队的这种“准军事化”管理机制由于短期的有效性、工作效率和强度的满溢性以及工作效果或结果的即时显著性，所以这反过来会继续巩固或加强对其的不断使用或运用，以至于这一工作队的“准军事化”管理机制在以后的其他各种治理或需要实现其他的国家目标和任务中会被反复采用。这一点恐怕也是可以预料到的。以至于上述效应连带产生的另一个负面效应是，这种“准军事化”管理机制的反复使用、甚至形成对此的路径依赖[2]，只会导致一种巩固并维系着基于权力意志而行动的治理方式被不断加强和依赖，而其他自发性的发展和治理方式在国家治理中则会沦至边缘化。所以不管是常规行政权力的治理还是权力的运动式治理[3]其实质都是基于集中性的权力意志而行动的治理方式，而这种治理方式始终视“准军事化”的管理机制为重要的治理手段，因为从革命开始中国共产党就已经在掌握和运用了[4]。因此，由工作队的“准军事化”管理机制所导致的负面效应只会因着这一管理机制不断巩固、依赖和反复使用而周而复始的不断出现。这便是依靠集中性权力意志进行行动或治理的“权力诅咒”。

---

[1] 这里有点从动机来过度推论或揣测了，但是为什么中国的农村始终没有建立起自发性的市场发展秩序进而带动农村形成生产、消费和自我发展的良性循环，如果从集中性的权力、权力结构及其治理的角度来研究恐怕会是产生重要的突破性解释的一个路径。这一点与经济学、历史学等的研究解释大异其趣，可能也更难、更需要研究的勇气吧。

[2] 此概念来自经济学家道格拉斯·诺思的提出，参见道格拉斯·C·诺思.《经济史中的结构与变迁》，上海：上海人民出版社，1994 年。

[3] 不少学者对二者都做了比较研究，但是从二者的本质或共性上进行批判性研究或揭示的还太少了。而且后者的出现并非意味着前者的失效或组织治理的失败或危机，相反，二者其实是相辅相成的、一体化的，参见周雪光.“运动型治理机制：中国国家治理的制度逻辑再思考”，载于《开放时代》，2012 年第 9 期，第 105−125 页。

[4] 上世纪 20−30 年代之交在地方革命过程中，中国共产党就把军事革命与社会革命结合在一起，实现了从“地方军事化”到“军事地方化”的跨越，并形成了一种独特的军队−地方关系，以致在地方社会的军事化治理从那时起就已经开始。参见应星.“从‘地方军事化’到‘军事地方化’——以红四军‘伴着发展’战略的渊源流变为中心”，载于《开放时代》，2018 年第 5 期，第 11−42 页。

总之，工作队的组织制度管理会化身成“准军事化”的管理机制有其一贯的历史和体制根源，这便是革命党政体制及其现代演化——等级式的党政官僚行政体系，这种党政一元化的体制将常规行政权力的治理与权力的非常规治理结合并运用得恰到好处，以至于代表高度集中性的权力意志而行动或治理的“准军事化”的管理机制，每到革命或国家治理的关键时刻或关键任务时总是被频频使用，这也是集中力量办大事的体制优势的来源之一。然而，体制的优势未必能够真正地转化为治理的优势，而且依赖这种“准军事化”的管理机制来进行地方治理也很可能产生一系列无穷无尽、周而复始的负面效应，诸如组织管理的“内卷化”、破坏或迟滞地方社会自发性的自然发展秩序、基于集中性权力意志的治理或行动始终尾大不掉或太过依赖等等，这些负面效应反过来还加强了对此机制的使用和巩固，以至于所谓的体制优势其实不过是基于权力意志的支配性治理[①]的表意颂辞罢了，实际上在地方治理中支配性权力仍旧存在，治理的负面效应也仍旧在暗中涌现，而工作队的驻村扶贫治理就是这一典型。因此，不能因为现代治理技术手段、治理条件和治理设施设备的使用与提升就以为传统支配性的权力治理已被现代技术化的权力治理所取代了，相反，现代技术化的权力治理反而日益隐蔽地成为基于权力意志的支配性治理的重要组成部分，因为自革命以来的党政一元化体制不曾真正地改变过。

五、小结

本章对工作队的组织领导结构及其监督和考核机制、工作队的组织制

[①] 有学者认为中国改革开放后技术化的治理权力已然取代了过去总体性的支配权力，这一判断是不准确的，参见渠敬东，周飞舟，应星.“从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析”，载于《中国社会科学》，2009年第6期，第104-127页。

度管理和工作保障以及基于对工作队的组织管理而形成的“准军事化”管理机制进行了详细的分析和探讨。可以看到，总体上工作队的组织管理结构实际还是由等级式的党政官僚行政体系来进行设置、领导并施以严格管理,所以工作队也就成为了这一体系在基层扶贫治理中的“触角”或工具，工作队需要接受上级组织的领导、监督和考核，并按照设置的组织制度规则和各种工作管理的要求去精准地展开驻村扶贫工作，以至于这种具体、细致和严格的组织结构领导与组织制度管理近乎成为一种“准军事化”的管理机制，而工作队则变身成为从事脱贫攻坚任务的作战部队，坚决地打赢脱贫攻坚战则成为这场“没有硝烟”的战役的终极目标。

另一方面，也可以看到工作队的组织管理结构也是独特的，它与一般性的官僚科层结构既存在着某些共性也存在着另类的差异。首先，在共性方面，工作队的干部队员也有着驻村工作的行动权限，这一权限一般是由具体的工作规则、规章制度所决定，此外，其本身的组织结构内部也有基于职务等级而形成的上下级隶属关系，并发挥着领导和配合、协助的作用，还有就是工作队的管理也是书面文书、管理“留痕”及信息存档为基础，且遵循着具体、明确的工作规则和内容而行事，这些也都是现代官僚科层结构[①]所具备的主要特征和功能。其次，在差异方面，工作队的组织管理结构与官僚科层结构还是存有一些明显的不同。工作队的组织建设及其组织管理结构的安排是来自于外部强加并得到默认的结果，因而工作队的干部队员只能无条件地、严格地去执行上级组织所规定的一切工作内容和各项要求，此外，工作队组织管理结构和干部队员尽管也来源于官僚科层制的体系内，但是它整体的管理和工作秩序却

[①] 在对现代官僚科层结构的研究上，马克斯·韦伯总结出了其管理运作的六个方面的特征和内容。参见马克斯·韦伯.《经济与社会》(第二卷·上册)，上海：上海人民出版社，2010 年，第 1095-1097 页。

不是官僚科层制的行政型秩序[①]，而是基于集中性的权力意志而行动、依靠现代技术性的管理手段以及持续高压、繁重和急切的工作强度和压力而形成的“准军事化”作战秩序（也可称之为“军事型秩序”），所以脱贫攻坚的“千斤重担”都全系于工作队这支小小的“权力之手”上。可见，工作队也的确不是常规的官僚科层制，而是一种由常规的官僚科层制所运作或产生的非常规的组织治理形态。

最后，工作队的组织管理结构只是一套把工作队的人事和组织资源架构并“装进”既定规则、指令与监督和考核过程的管理体系，在这样的体系中，工作队及其干部队员就能按照这些管理过程和规则要求开展精准扶贫的工作，持续、坚决地去完成上级组织布置的各种任务和目标要求。当然，这一体系蜕变为“准军事化”的管理机制加重了工作队及其干部队员的工作强度和压力，也给驻村扶贫工作带来了深远的负面影响，这恐怕也不是高度集中性的权力所会考虑的，因为在国家政治任务和目标面前，一切都是次要的、工具性的。

[①] 作用于组织行动的规则便构成一种行政型秩序，参见马克斯·韦伯.《经济与社会》（第一卷），上海：上海人民出版社，2010 年，第 145 页。

| 第六章 |

“干由权导”：工作队的组织执行结构

一、前言

前述章节已经从工作队的组织队伍、组织资源和组织管理结构等方面分析和探讨了工作队的组建与运作的基础和条件。既然“万事俱备”，那么就“只欠东风”了，这个“东风”便是工作队实实在在地执行驻村帮扶。尽管从组织队伍、组织资源与组织管理结构这些方面已经把工作队这一“动员之手”搭建得非常完善和具体，但是这一“动员之手”是如何“动”的，即它是如何展开组织执行的，本章将会对此进行具体的分析和探讨。

在脱贫攻坚或精准扶贫的过程中，工作队与基层组织的政策执行一直是被重点关注的现象，对此学界提出了诸如共识式变通执行[①]、基层政策执行的多重逻辑[②]、权宜性执行[③]、多重政策执行策略[④]、形式主

[①] 参见张翔.“基层政策执行的‘共识式变通’：一个组织学解释——基于市场监管系统上下级互动过程的观察”，载于《公共管理学报》，2019 年第 4 期，第 1-11 页。

[②] 精准扶贫政策执行呈现出技术、避责、场域三重逻辑，参见孙宗锋，孙悦.“组织分析视角下基层政策执行多重逻辑探析——以精准扶贫中的‘表海’现象为例”，载于《公共管理学报》，2019 年第 3 期，第 16-26 页。

[③] 参见钟海.“权宜性执行：村级组织政策执行与权力运作策略的逻辑分析——以陕南 L 贫困村精准扶贫政策执行为例”，载于《中国农村观察》，2018 年第 2 期，第 119-136 页。

[④] 权力寻租、形式主义、避责和程序性行动是乡镇干部在精准扶贫政策执行过程中时常采取的策略，参见傅利平，陈琴，董永庆，房亚楠.“技术治理何以影响乡镇干部行动?——基于 X 市精准扶贫政策执行过程的分析”，载于《公共行政评论》，2021 年第 4 期，第 119-136 页。

义执行[1]、象征性政策执行[2]、多种政策执行样态[3]等，都是对此现象的研究和解释。然而，这些研究和解释却都存在一个重要的不足之处，即都集中性地批判基层政府、基层干部及工作队的政策执行问题，而忽略了国家和上级组织在政策执行中的地位、作用以及管理制度和任务指标设置上的影响，以至于只是从政策执行的过程和结果的角度来分析和研究工作队和基层组织的执行问题。可是，工作队和基层组织在脱贫攻坚或精准扶贫中始终处于以一种由上到下的组织管理体系中，因而国家和上级组织是如何从组织管理上引导他们去执行政策的，进而导致他们产生各种各样的政策执行问题或结果，这个可能才是更为关键的问题；而且毕竟关于扶贫的政策执行其实只是工作队或基层组织自身为实现具体的政策目标而采取特定行为的过程，这只是反映了其自身的能动性，但在具体、严格和规范的组织管理体系之下，他们是如何遵循国家和上级组织的任务布置，并按照组织制度管理的规范和程序进行组织执行的[4]，这也是需要分析和探讨的。所以在工作队组织执行国家任务的过程中，国家和地方设置了哪些组织执行的具体目标和任务，按照怎样的组织执行机制去推动工作队开展精准的驻村工作和任务执行，以及工作队在组织执行过程中出现了哪些偏差、同时又会受到怎样的惩处，这些就是本章主要的研究问题。

本章的研究内容主要有四个部分，第一部分将从组织执行的起点分析

---

[1] 参见李金龙，董宴廷.“目标群体参与：精准扶贫政策执行领域形式主义的治理之道”，载于《天津行政学院学报》，2020 年第 1 期，第 61-69 页。

[2] 参见孙发锋.“象征性政策执行:表现、根源及治理策略”，载于《中州学刊》，2020 年第 12 期，第 15-20 页。

[3] 基层政府在执行扶贫政策过程中往往呈现出共谋、备考、规避等执行样态，参见唐丽萍，章魁华.“压力型科层制下基层政府精准扶贫政策的执行样态”，载于《上海行政学院学报》，2019 年第 1 期，第 49-56 页。

[4] 组织执行不同于政策执行，前者是在组织体系下通过组织领导、管理、监督和考核等组织制度设置来推动既定组织目标或任务的过程，而后者仅是指政策目标的完成或实现过程，而工作队作为一种基层组织治理形态，不仅仅是政策执行的工具，更是脱贫攻坚组织体系中的重要部分或一环，所以从组织执行的角度来分析和探讨工作队的执行问题更为合适和合理些。

和探讨国家和地方在工作队组织执行上的目标和任务设置，这些具体的目标和细化的任务形塑了工作队组织执行的预期和效果；第二部分则从组织执行的过程上分析和探讨工作队组织执行的机制和具体情况，以期发现组织执行的某些规律或特点；第三部分则从组织执行的结果上分析和探讨工作队的组织执行偏差及其惩处，并进一步地探讨这种惩处所产生的独特效应；最后一部分总结全文。

二、工作队的组织执行任务和目标

前述研究中已经把工作队及其驻村“第一书记”的工作内容和职责、考核内容及其具体指标给清楚地呈现出来，但是这些工作内容和职责、考核内容及具体指标又都是来源于国家和地方对工作任务和目标的设置，因而工作队及“第一书记”具体地干哪些、如何干，其实就是由国家和地方所设置的具体目标和任务来引导的。本节将具体分析和探讨这些由国家和地方所设置的具体的工作目标和任务，以期发现工作队组织执行的某些特点和规律。

国家在脱贫攻坚开启之时就在选派工作队的管理工作中明确提出了一些工作队的主要工作任务：

“(一)宣传贯彻党中央、国务院关于脱贫攻坚各项方针政策、决策部署、工作措施。(二)指导开展贫困人口精准识别、精准帮扶、精准退出工作，参与拟定脱贫规划计划。(三)参与实施特色产业扶贫、劳务输出扶贫、易地扶贫搬迁、贫困户危房改造、教育扶贫、科技扶贫、健康扶贫、生态保护扶贫等精准扶贫工作。(四)推动金融、交通、水利、电力、通信、文化、社会保障等行业和专项扶贫政策措施落实到村到户。(五)推动发展村级集体经济，协助管好用好村级集体收入。(六)监管扶贫资金项

目，推动落实公示公告制度，做到公开、公平、公正。（七）注重扶贫同扶志、扶智相结合，做好贫困群众思想发动、宣传教育和情感沟通工作，激发摆脱贫困内生动力。（八）加强法治教育，推动移风易俗，指导制定和谐文明的村规民约。（九）积极推广普及普通话，帮助提高国家通用语言文字应用能力。（十）帮助加强基层组织建设，推动落实管党治党政治责任，整顿村级软弱涣散党组织，对整治群众身边的腐败问题提出建议；培养贫困村创业致富带头人，吸引各类人才到村创新创业，打造'不走的工作队'。"[①]

可以看到，这十大任务从政策、扶贫、产业、村集体经济、监管、教育、文化基层组织建设等方面对工作队的主要工作任务做了规定，但是每一个主要任务中具体的任务和目标又是什么却并没有做具体的展开或细化，所以工作队要具体干什么、怎么干，还要看各个地方根据自己具体的发展情况来安排并细化了。

地方上对工作队的主要任务也有规定或划定，海南省就在选派工作队的管理工作中提出了十二项任务：

"（一）加强中央、省和市县关于脱贫攻坚方针政策和决策部署的宣传贯彻，推动强农富农政策和各项扶贫措施的落实。（二）加强扶贫六个精准的督导，推动村"两委"开展贫困村、贫困户建档立卡和规范精准识别、精准帮扶、精准退出工作，协调对接单位定点帮扶及帮扶责任人包户帮扶工作。（三）加强调查研究，深入了解村情民意，逐村逐户分析致贫原因，找准发展思路，参与拟定村级脱贫发展规划和年度实施计划以及"因村施策、一户一策"脱贫措施。（四）加强扶贫措施的综合运用，参与实施特色产业扶贫、劳务输出扶贫、易地扶贫搬迁、贫困户危房改造、教育扶贫、科技扶贫、健康扶贫、生态保护扶贫等精准扶贫工作。（五）加强行业

[①] 参见中共中央办公厅和国务院办公厅印发."关于加强贫困村驻村工作队选派管理工作的指导意见"，载于《人民日报》，2017 年 12 月 25 日第 1 版。

部门的协调，推动金融、交通、水利、电力、通信、文化、社会保障等行业和专项扶贫政策措施落实到村到户。（六）加强资源的开发利用，推动贫困村立足优势资源，发展壮大村级集体经济，因地制宜开展美丽乡村建设，培养创业致富带头人，吸引各类人才到村创新创业，推动实施乡村振兴战略。（七）加强村级集体经济收入和扶贫资金项目监管，参与扶贫项目的计划编制、组织实施和检查验收，推动落实公示公告制度，做到公开、公平、公正。（八）加强扶贫同扶志、扶智相结合，做好贫困群众思想发动、宣传教育和情感沟通工作，推动贫困户转变思想观念，激发摆脱贫困的内生动力。（九）加强法治教育和文明建设，指导制定和谐文明的村规民约，引导贫困村开展‘文明大行动’，推动移风易俗，普及推广普通话，帮助提高国家通用语言文字应用能力。（十）加强基层组织建设，推动落实管党治党政治责任，整顿村级软弱涣散党组织，对整治群众身边的腐败问题提出建议，培养贫困村党员和后备干部，打造‘不走的工作队’。（十一）加强经验总结和宣传先进典型，及时总结驻村帮扶的好经验、好做法，注重发现、培育先进典型，推动扶贫单位和扶贫人员争先创优。（十二）配合村‘两委’完成上级交办的其他工作任务。”[①]

可以看到，省里除了前十项原封不动地遵照国家提出的以外，还特别增加了两项任务，即推动扶贫单位和人员争优创先与配合村两委完成其他工作。综观这些任务，省里不光遵循了国家的要求，而且在每一个工作任务上也都结合本地情况具体化或细化了工作队的工作任务。另外，省里还专门对驻村工作队队长的工作任务进行了划定：

“（一）负责管理驻村工作队员，落实驻村工作队职责，制订驻村工

[①] 参见中共海南省委办公厅，海南省人民政府办公厅．“关于印发《海南省贫困村驻村工作队选派管理办法》的通知”，网址：https://www.hainan.gov.cn/ hainan/swygwj/201806/963caac93c18438891d66ab1b3f9297b.shtml，浏览时间：2024 年 3 月 30 日。

作队年度工作计划并组织实施。(二)负责各帮扶单位的沟通联系，协助各部门、各单位做好扶贫项目编制，争取相关支持，并参与实施、管理和监督。(三)负责各定点帮扶单位帮扶措施的落实，协助做好帮扶责任人包户联系工作，实现每个贫困户至少有 1 名帮扶责任人。(四)负责组织贫困户观看扶贫电视夜校和观后讨论，协助做好贫困人员的教育培训工作，激发贫困人员脱贫致富的内生动力。(五)负责驻村工作队工作经费的管理，协助做好公示公告工作，保证精准识别、精准帮扶、精准退出等工作程序规范。(六)担任'驻村第一书记'的驻村工作队队长，要带领村两委成员开展'双争四帮'工作。"[①]

可以看到，省里从管理工作队、联系帮扶单位、落实扶贫措施、组织电视夜校的教育培训、监管工作经费、带领村两委开展工作等方面增加了对工作队队长或"第一书记"的工作任务的规定，而这是国家所没有关照到的地方。可见，在由上到下的组织执行过程中，工作队及"第一书记"的工作任务被适度地层层加码[②]成为了一种心照不宣的行政策略，地方通过适度的加码工作任务就能够更大、更多、更快地推动工作队去积极、全面甚至超额地完成国家的脱贫攻坚任务和目标，这对省里来说也是极为重要，因为各个地方也时刻处于国家的严格监管和考核之中，海南省在 2018 年初就因为扶贫考核评比的排名掉后了被国家领导约谈过，压力相当大（访谈记录：qz2019072201）。

[①] 参见中共海南省委办公厅，海南省人民政府办公厅."关于印发《海南省贫困村驻村工作队选派管理办法》的通知"，网址：https://www.hainan.gov.cn/hainan/swygwj/201806/963caac93c18438891d66ab1b3f9297b.shtml，浏览时间：2024 年 3 月 30 日。

[②] 有学者认为层层加码是为了反制科层组织执行衰减的现象，参见李辉."层层加码：反制科层组织执行衰减的一种策略"，载于《中国行政管理》，2022 年第 4 期，第 89-94 页。但问题是工作队还没正式建立并开始执行和做事就已经有适度的层层加码了，所以显然这个判断并非准确。

于是，这些工作任务到了县级党委和政府所成立的脱贫攻坚指挥部这里就被进一步的适度分解和细化，其直接目的就是为了方便驻村工作队和驻村干部队员能够对标、对表和对数地进行具体操作和执行。为此，海南省 Q 县建立了“1+13+36”脱贫工作任务体系，将前述工作队的扶贫工作任务中第三、第四、第五和第六条任务整合并细化为了更具体的扶贫工作项目，使之成为可操作、便执行的具体任务。其中，“1”即脱贫攻坚“十三五”规划纲要，坚决地坚持这个顶层设计，“13”是指一个年度实施方案加上具体的“十二个一批”工程项目（见下表 6–1），“36”是指扶贫资金项目管理、扶贫物资种苗采购、贫困退出机制、推行橡胶保险等地方扶贫配套政策，这些更细化的扶贫项目和任务下达并分配到各帮扶单位和驻村工作队及帮扶干部个人身上，由指挥部来负责监督工作的落实情况。

表 6–1　Q 县“十二个一批”脱贫工程项目

Q 县“十二大脱贫工程”项目		
序号	类别	细化的主要任务
1	特色产业脱贫工程	实施“94321”产业工程，围绕桑蚕、养鸡、等 9 大特色产业，采取“龙头企业+基地+贫困户”等产业扶贫模式，实施经营主体带动奖补，深化经营主体与贫困户利益联动，带动贫困户脱贫。
2	生态旅游脱贫工程	推广乡村旅游扶贫模式，着重打造云湖、红岭、和平等 10 条“奔格内”乡村休闲旅游线路，5 大旅游片区及 16 个特色旅游村寨。
3	基础设施脱贫工程	以“五网”基础设施建设为突破口，重点投入到贫困村整村推进、“富美乡村”建设、电网升级改造、农村危房改造等工作。
4	教育发展脱贫工程	率先在全省建立贫困家庭学生“全程资助”和“一对一”关爱体系，对建档立卡贫困生实行特惠性补贴。
5	光伏发电脱贫工程	采取政府补贴大部分、企业让利、贫困户自筹的方式大力扶持贫困户发展光伏发电产业，确保贫困户增收致富。

6	金融服务脱贫工程	与省农发行、省信用社分别签订信贷资金，撬动金融资本投放到贫困村人居环境、乡村旅游建设、基础设施等。
7	生态补偿脱贫工程	加快推进生态直补试点，提高公益林生态直补标准，对于生态林地内树种为橡胶的贫困户，补贴200/亩/年，不断增加贫困群众收入。
8	转移就业脱贫工程	深化就业扶贫，加强就业培训，增加一批村级公益性岗位，进一步扩大贫困户转移就业覆盖面。
9	易地搬迁脱贫工程	对地处偏远、生态敏感的贫困村庄，彻底整体搬迁，做好安置点产业扶持和设施配套扶持。
10	健康服务脱贫工程	建立健康扶贫“七道防线”，农村贫困人口住院费用实际报销达90%以上，慢病门诊医疗报销比例达到80%等。
11	社会保障兜底脱贫	按照“保基本、兜底线、促公平、可持续”原则，抓好两项制度衔接，对贫困户和低保户实行双向有条件纳入等。
12	电子商务脱贫工程	实现“十三五”贫困行政村电商服务站全覆盖，依托爱心扶贫网、Q县畜牧品牌云商城等平台开展消费扶贫。

来源：该表改编自调研地的文件资料。

可以看到，这些工程项目是Q县结合本地具体情况制定的更为具体和细化的工作任务，其直接目的就是为了具体、有效地推动贫困户脱贫致富以完成国家得到脱贫攻坚目标和任务要求。可见，上级布置的工作任务到了基层又被更为精细化地整合、规划并分解到了各种具体的工作项目之中。此外，在进入切实巩固脱贫攻坚成果并做好乡村振兴工作的衔接阶段以后，为了保证驻村工作队及驻村干部干得好，Q县还将工作队的工作任务重点简化为“十抓十好”[①]，即“一、抓基层组织建设，实现班子队伍

[①] 见领导数智报告.“海口：下派乡村振兴工作队，‘十抓十好’确保‘干得好’”，网址：https://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MzU4OTQ5OTQ0Nw==&mid=2247495952&idx=3&sn=075b98c535c3c80907b82b48004c386c&chksm=fdce2c48cab9a55ec643356aa8af2d8c8353804a7e99d43964ee93081b2028056af7b93723e6&scene=27，浏览时间：2024年3月30日。

好，二、抓精准脱贫攻坚，实现小康建设好，三、抓‘百镇千村’建设，实现美丽乡村好，四、抓‘三清两改一建’，实现人居环境好，五、抓乡村特色项目，实现产业发展好，六、抓精神文明创建，实现农民风貌好，七、抓党建引领治理，实现共治格局好，八、抓农村‘五网’建设，实现基础设施好，九、抓村级集体经济，实现资产增值好，十、抓致富产业发展，实现农民增收好。”可见，“十抓十好”仍然是之前工作任务的延续，进入乡村振兴阶段后驻村工作队的具体工作任务并没有因为取得了脱贫攻坚的胜利而有所减小或减少，相反，仍旧继续保持着从上到下组织任务执行的层层精细化和强度。

除了工作队组织执行的任务和目标有从上到下层层加码和层层精细化的趋势之外，其组织执行的任务和目标还有层层创新的趋势。近二十多年，地方政府治理创新的热情、动力和趋势十分旺盛，而且地方政府治理创新的扩散也成为当代中国治理体系和治理能力现代化的缩影[①]。所以在脱贫攻坚的场域中，各地方也在积极进行扶贫创新，通过设计和安排一系列有特色和高效的扶贫任务或项目来带动基层脱贫致富并实现基层的现代化发展甚至跃升。当然，这种扶贫创新更多的是体现在执行扶贫任务或项目的方式与模式上，Q 县为此就探索出了一条独特的扶贫新道路；由于 Q 县是集山区、革命老区、民族自治地区、生态保护核心区“四位一体”的国家扶贫开发工作重点县，所以该县立足县情，牢固树立抓党建是最大政绩观，把坚决打赢脱贫攻坚战作为重要政治任务，建立起“党建+扶贫”的模式，以党建带脱贫、以脱贫促党建[②]。

这条新路以充分发挥基层党组织战斗堡垒作用和党员先锋模范作用

[①] 参见马静，徐晓林.“地方政府创新何以扩散全国——基于多案例的比较研究”，载于《理论与现代化》，2023 年第 3 期，第 95-104 页。

[②] 参见调研地的文件资料.“党建引领绘蓝图，脱贫攻坚见成效”，2019 年 7 月 10 日。

为主，为坚决打赢脱贫攻坚战、决胜全面小康提供坚强的组织保证，因此，工作队中的党员干部和队员以及村庄里的党员村民除了要执行好一般性的扶贫任务之外，还要积极开展“两学一做”教育学习、落实“三会一课”、“主题党日”等活动和制度以发挥党员先锋模范作用，此外，还要实施基层党建“联心富民”工程，巩固拓展深化“党员驿站”党建服务品牌，实施“领头雁”培养工程，推行“5+X”进村服务模式，确保党建品牌连锁化、全覆盖，同时还要推进党建示范点建设，通过实施农村、机关示范党支部创建，发挥示范引领作用，不断提高各领域党建工作水平[①]。可见，以扶贫模式的创新为契机，地方政府在工作任务的布置上对工作队及其干部队员扩大了工作任务的范畴或广度，以至于就某种意义而言，其实是将脱贫攻坚的任务不断泛化了，所以地方的扶贫创新带来了更多的组织任务和目标需要去执行和落实。

总之，工作队组织执行的任务和目标在由上至下的组织领导和管理体系之下，通过层层加码、层层精细化与层层创新而不断泛化的方式而变得多、广、繁、杂、重；而面对这么多、广、繁、杂且重的工作任务和目标，工作队及其干部队员也只能“俯下身子、横下心”地努力去干了，毕竟他们也是来自党政官僚行政体制内的公职人员，没有理由、也不能在组织指令面前“撂挑子”、“卸担子”或“跑路子”。可见，在等级式的党政官僚行政体系下，具体的工作任务和目标是会随着权力的下沉而逐渐变多、变重并泛化的，因为权力不仅生成或制造权力，而且还会凭借着自身的意志去意欲实现更多、更大乃至更高的一些目标或理想，这样任一的具体任务和目标就都不能为权力本身所满足并满意了，这便是“权力的膨胀性”。它自以为自己能力很强、甚至无所不能，因而“这要…那要…还要…甚至全

[①] 参见调研地的文件资料.“关于抓党建促脱贫攻坚工作的总结”,2019年7月10日。

都要…”的野心或欲望会不断膨胀，进而在现实的实现过程中不断地去加大、加重和加紧对这些目标和任务的落实。另一方面，工作队组织执行的任务和目标被层层加码、层层精细化乃至泛化，实际也反映出组织领导的注意力分配存在问题，即在由上到下的组织领导和管理体系之中，越往下领导的注意力越分散。俗话说“工作要推进，领导重视是关键”[①]，但是层级越往下，工作越多，领导注意力就没有“重视”而只有“全视”了，因为处处皆是重点、任何工作也都要做甚至要做好，因此，一线的驻村工作队作为“权力之手”也只能担负起所有工作，事无巨细地努力组织执行好各种下沉的工作任务。

三、脱贫攻坚“大比武”与工作队的组织执行竞争

工作队组织执行的任务和目标尽管有层层加码、层层精细化甚至泛化的趋势，但是其具体的工作执行能不能执行好、能否圆满地完成好各项工作任务，而且其工作执行能不能达到上级组织的要求、能否符合其具体的期许，这又是另一个重要的问题。本节将对此进行分析和探讨。

在海南省 Q 县所建构的组织领导和组织制度管理体系之下，驻村工作队作为具体落实脱贫攻坚任务的执行者，其扶贫工作结果或组织执行成效自然要受到作为委托方的县脱贫攻坚指挥部的严格监督和考核。但是，在县里与基层一线的信息不对称环境下，县脱贫攻坚指挥部因监督成本高昂难以全程、无死角地监督驻村工作队组织执行任务，而且采取结果为导

[①] 领导对工作的关注点或注意力分配的研究其实忽视了一个重要因素，即领导的层级，越是来自基层的领导，其注意力就越不够分配，因为基层工作或任务处处是重点、笔笔皆小心，这与处于省级或高层的领导不同。参见陈那波，张程．“‘领导重视什么及为何？’：省级党政决策的注意力分配研究”，载于《公共管理与政策评论》，2022 年第 4 期，第 85－102 页。

向的脱贫攻坚工作指标考核又是一年一度或期满才考，也无法真正在日常就时时督促工作队的组织执行。所以Q县采取了一种特别的方式，即举行脱贫攻坚“大比武”，运用驻村帮扶业绩比照与排序的方法来区分并考察驻村工作队的平时工作努力程度和完成度，这也直接促使驻村工作队之间展开了激烈的工作竞争，以至于进一步地推动工作队的组织执行能够实现上级组织的要求和期许，同时还兼顾了对工作队组织执行任务的日常监督和考核。

脱贫攻坚“大比武”实际上是驻村工作队在接到县脱贫攻坚指挥部下达的各种扶贫工作任务后，在既定时间内通过调动各方资源展开驻村帮扶，进而为保证驻村工作队如期完成目标和任务，采取通过规范化的评比办法而实施的驻村帮扶成效评估。从其实施的目的来看，县脱贫攻坚指挥部试图通过指派明确的脱贫任务指标给工作队去执行来消除脱贫任务和目标的执行模糊度，为驻村工作队更好地执行任务提供更大动力；同时，也是为了提升脱贫任务和目标的执行优准度，保证工作队对各种扶贫工作任务和目标的组织执行能够到达要求和期许，防止驻村工作出错误、有纰漏和现闪失。这些是促使脱贫攻坚“大比武”得以实施的直接因素。

当然，脱贫攻坚“大比武”的举行还有一个更大的背景是，自改革开放以来，地方政府和地方官员在积极推进国家治理现代化与地方经济增长方面始终被一种“政治锦标赛”的模式所牵引，这一模式在多层级的政府结构中推行和实施，将地方政府和官员的考核奖惩、人事晋升与地方治理和经济增长相挂钩[①]，直接促使地方政府和官员之间为了晋升和奖励展开了激烈的竞争；而且因为高度集权的体制又全面控制了政治、经济、思想等其他领域，所以这种竞赛在严格的设计下也会在社会乃至民众之中动员

[①] “政治锦标赛”模式的提出者是周黎安，相关研究可参见周黎安.《转型中的地方政府：官员激励与治理》（第二版），上海：格致出版社，2017年，第161-207页。

展开，以至于这种高度集权体制又被称为“锦标赛体制”[①]。所以到了脱贫攻坚阶段，“脱贫锦标赛”[②]也应运而生，地方贫困县围绕脱贫指标任务的执行展开横向竞争也成为一个普遍现象，而Q县举行脱贫攻坚“大比武”正是在这一发展背景下产生的。因此，在脱贫攻坚“大比武”之下，工作队的组织执行背后有着“评比表彰”[③]的执行逻辑在驱使，推动工作队自身以及在与他者的评比竞争中努力执行好各种任务，以达到上级组织的不断要求和期许。

Q县自2018年开始实施脱贫攻坚“大比武”，这一“大比武”包括行政村级“大比武”、乡镇级“大比武”和帮扶责任部门“大比武”三个层次。而“大比武”的评比重点主要聚焦于评比干部队员的责任担当、政策水平、工作思路方法和工作作风，并且通过强化评比结果的运用和改善来推动各级党政领导和帮扶干部队员在比中学习、比中提升、比中干好、比中赶超。其中，行政村级“大比武”的比武对象是全县10个乡镇的100个行政村，比武内容是围绕脱贫攻坚展开的六大项内容27个指标任务，如下表所示：

表6–2 Q县村级脱贫攻坚“大比武”评分

比武内容（1000分）	指标	分值	评分细则
比政治站位（50分）	是否了解习近平关于扶贫的重要论述或现行扶贫政策，至少知晓3条以上	10分	能口述习近平扶贫重要论述中的基本知识或扶贫基本政策至少3条，每少一条扣3分，扣完为止
	中队长、村书记、驻村第一书记、驻村工作队员对本村	10分	每发现一人不熟悉情况的，扣1分

① 相关研究可参见周飞舟.“锦标赛体制”，载于《社会学研究》，2009年第3期，第54–77页。

② 参见王刚，白浩然.“脱贫锦标赛：地方贫困治理的一个分析框架”，载于《公共管理学报》，2018年第1期，108–121页。

③ 参见贺芒，陈彪.“‘评比表彰’项目的地方执行逻辑：一个组织理论分析视角”，载于《中国行政管理》，2020年第11期，第133–139页。

比武内容（1000 分）	指标	分值	评分细则
	的脱贫攻坚基本情况，特别是建档立卡贫困户的情况是否了解，帮扶责任人对帮扶对象的情况是否熟悉		
	是否了解掌握考核反馈问题整改和大排查的工作部署和要求，是否专题研究部署过这两项工作	20 分	中队长、小队长、村书记、驻村第一书记、驻村工作队员不熟悉大排查和问题整改工作，每发现 1 个扣 2 分，没有专题研究大排查工作，扣 2 分，没有专题研究问题整改工作，扣 2 分
	是否组织制定了村级考核反馈问题含自查问题及大排查发现突出问题清单、整改台账	10 分	没有问题清单，扣 5 分，没有整改台账，扣 5 分
比精准度（400 分）	排查是否按要求实现全覆盖，是否全部是入户进行的排查，排查内容是否全面，排查表的签名是否符合要求	80 分	每发现一户没有排查到的，扣 2 分，排查内容不全面的，扣 1 分，签名不符合要求的，扣 1 分
	入户调查表的内容与农户实际情况是否基本一致，贫困户排查表与数据库信息（APP）是否核对一致	80 分	入户调查表的内容与实际情况不一致的，扣 1 分，与 APP 不一致的，扣 1 分，扣完为止
	对排查出的问题是否有村级问题清单，问题是否到人到户	30 分	没有建立问题清单的，扣 30 分，清单没有到人到户的，扣 20 分
	中队对入户调查表是否组织相关人员进行过会审，对排查中发现的疑似问题户是否组织开展逐户逐人逐项复核	60 分	没有进行组织会审的，扣 20 分，每发现一户疑似问题户没有进行复核的，扣 2 分，扣完为止

比武内容（1000 分）	指标	分值	评分细则
	排查出的问题及考核反馈的问题是否已启动纳贫纳保等程序，进度如何	50 分	没有启动程序的，本项不得分；进度达不到要求的，扣 20 分，程序不规范的，扣 30 分
	大排查发现的问题之外，是否还存在漏评、错退、错误清退、漏保、保障不到位的情形	100 分	大排查发现的问题之外，每发现一户存在漏评、错退、错误清退、漏保或保障不到位的，扣 5 分，扣完为止
比“两不愁三保障”（200 分）	是否逐户逐项制定了“两不愁三保障”方面的村级问题清单	20 分	没有问题清单或清单没有逐户逐项进行罗列的，不得分；问题排查出来但没列入清单的，每发现 1 个问题扣 1 分
	针对村级清单列出的“两不愁三保障”的突出问题，村级能够解决的是否启动了整改，进度如何	40 分	村级能够解决的没有启动的整改的，每发现一个扣 5 分；已启动整改，但整改进度达不到要求的，每一类问题扣 5 分
	对自己无力解决需要上级解决的问题，村级是否已上报乡镇政府，是否有人跟踪落实	20 分	未上报的，扣 10 分，没有人跟踪落实的，扣 10 分
	本村“两不愁三保障”突出问题的整改是否符合各行业主管部门规定的要求，整改是否取得实在成效	80 分	整改未达到行业部门要求的，每一类扣 10 分，整改效果不明显的，每一类扣 10 分
	行业部门或乡镇牵头整改的事项，有无因村级协助配合不力影响整改推进的情形	40 分	每发现一个需要整改的问题因协助配合不力影响整改进度的，扣 5 分，扣完为止
比产业扶贫质量（200 分）	对问题清单中所列产业、就业方面的问题是否组织了整改，进度如何，成效如何	50 分	每发现一个问题未整改的，扣 5 分，每一类问题整改进度达不到要求扣 5 分，成效不明显扣 5 分

比武内容（1000 分）	指标	分值	评分细则
	村级是否建立扶贫项目库，当年实施的项目是否从项目库抽取，对实施的项目是否进行公示	50 分	没有建立村级项目库的，扣 10 分，每发现 1 个实施的项目不在项目库的，扣 10 分，没有进行公示的，扣 5 分，扣完为止
	对合作社是否进行逐一梳理，对梳理出来的问题是否进行了整改，整改效果如何	40 分	没有对合作社进行梳理的，扣 5 分，对梳理出来的问题没有进行整改，每发现一个扣 5 分，整改效果不好的，扣 3 分，扣完为止
	对零就业家庭是否进行了排查，是否采取了整改措施，整改效果如何	30 分	没有开展排查的，扣 5 分，对排查出来的问题没有采取整改措施的，每发现 1 个扣 5 分，整改效果不好的，扣 3 分，扣完为止
	是否对公益性岗位开展清查,对清查出来的“拿钱不干事”、“轮流坐庄”等问题是否进行有效整改	30 分	没有清查的，扣 5 分，对清查出来的问题没有进行整改的额，每发现一个扣 5 分，扣完为止
比扶志扶智效果（50 分）	针对本村贫困户酗酒、赌博、好逸恶劳等陋习，是否建立道德“红黑榜”等激励约束措施，是否进行了有针对性的帮扶，成效如何	20 分	没有建立道德“红黑榜”等激励约束措施的，扣 5 分，每发现 1 户没有开展针对性帮扶的，扣 3 分，成效不明显的，扣 2 分
	组织贫困户收看电视夜校是否符合夜校管理规定，参学率是否达到要求	10 分	参学率应达到 90%，每低一个百分点扣 1 分；签到率应达到 95%，每低一个百分点扣 1 分
	是否开展了村庄人居环境整治，村容村貌是否整洁卫生，是否存在人畜不分离、垃圾乱堆放等脏乱差现象	20 分	没有进行人居环境整治的，扣 5 分，每发现 1 户人畜不分离的，扣 2 分，每发现一处垃圾乱堆放的，扣 2 分，扣完为止

比武内容（1000 分）	指标	分值	评分细则
比能力作风（100 分）	对清单中所列能力作风方面的问题是否积极采取了切实有效措施进行了整改，整改效果如何	20 分	每发现 1 个问题未整改的，扣 5 分，整改进度达不到要求的，扣 3 分，效果不明显的，扣 3 分
	村级帮扶干部是否熟悉大排查和问题整改工作的内容和要求，入户排查是否认真负责，填写排查表是否弄虚作假、敷衍了事	30 分	每发现 1 名帮扶干部不熟悉大排查和整改工作，扣 2 分，每发现一户调查表弄虚作假，随意应付的，扣 2 分，扣完为止
	村级帮扶干部是否严格落实脱贫攻坚中队、驻村工作队、帮扶责任人、电视夜校等相关管理规定，中队长、村支部书记、驻村第一书记是否履职尽责	30 分	每发现 1 名干部不遵守相关规定，扣 2 分，中队长、村支部书记或驻村第一书记履职不到位，每发现 1 人，扣 5 分
	村级对帮扶责任人是否尽到管理责任，帮扶责任人是否履职尽责，是否真正入户排查，对自己的帮扶对象是否了解，是否按要求进行了帮扶	20 分	村级对帮扶责任人没有尽到管理责任，扣 5 分，每发现 1 名帮扶责任人不了解帮扶对象基本情况，扣 2 分，没有按要求进行帮扶，扣 3 分，扣完为止

来源：该表改编自调研地的文件资料。

可以看到，“大比武”主要围绕比政治站位、比精准度、比“两不愁三保障”、比产业扶贫质量、比扶志扶智效果、比能力作风六大方面展开，每个方面具体共设置了 27 个指标内容来对工作队及其驻村干部队员的工作执行情况进行评估，同时每个指标还对应设置了评分细则即具体的扣分情况。可见，脱贫攻坚“大比武”的确是对工作队的组织执行和脱贫任务的具体工作情况进行评估和检查的一种重要方式，并且通过这一方式能够让

工作队及其干部队员对标、对表、对分地进行对照检查和审视、进而改进自身后续的工作执行情况。

而村级“大比武”的组织实施是由驻村工作队上一级的脱贫攻坚大队来统筹安排。在村级“大比武”期间，比武评估小组会从脱贫攻坚战大队和乡镇抽调业务骨干组成若干个考核小组，对行政村开展工作大排查，并对问题整改工作进行检查验收，主要采取入户核查、查阅资料和座谈访谈等形式。然后，评估小组会根据各乡镇行政村数量，适当分组（即每组 3–6 个村），按照 44 个贫困村和 56 个非贫困村的分类分别进行评比排名；与此同时，在比武期间，县脱贫攻坚指挥部也会派观察员进行督导。考核小组会对各村庄的指标进行量化评分，对各组内排名末位的行政村，扣除脱贫攻坚中队队长（即帮扶单位主要领导和乡镇领导）和“第一书记”一定比例的年度绩效工资，还要对其工作队的队伍成员进行素质能力的提升培训；同时奖励组内排名第一的行政村，其驻村干部队员会有一定比例的绩效工资和补贴奖励。所以行政村级“大比武”的结果会直接影响工作队及其“第一书记”的绩效，从而促使一线驻村工作队之间展开竞争激烈的比拼。

当然，对工作队的工作执行情况进行评估检查也不仅仅只有评比排名这一种形式，县里的“大比武”内容去年还增加了一个“上台打擂”形式，即抽到谁、谁就要就上去答题，类似于电视台搞的“知识竞赛”节目，相当于根据你实际工作的本镇或本村的具体情况去答题，主要从村委书记、驻村“第一书记”与镇长还有贫困户中随机抽人“上台打擂”；此外，“大比武”还有“观摩”的形式，即派人去驻村工作执行比较好的村里去学习（访谈记录：qz2019071804）。最后，为了应对上级的督查和抽查，县里“大比武”对帮扶单位和工作队的工作执行会要求得更详细、具体些，一个“鱼咬尾”的形式就被采用了起来，就是 A 村检查 B 村，B 村检查 C 村，以此

类推；每个人都是严格按照工作任务的要求来做，通过这些也推动了驻村帮扶工作干得更好、更精细（访谈记录：qz2020120901）。

最后，脱贫攻坚“大比武”的效果也得到了不少驻村干部队员的充分认可。“大比武”是县里举办的一个非常好的活动，一般是每年的八、九月份开始到十一月份结束，它做到了对驻村工作进行全覆盖的检查，包括帮扶单位、工作队、乡镇的工作，而且也是全范围的“大比武”，各项检查评比都很细致，通过“大比武”来检查工作队的脱贫攻坚工作是不是落实的到位，查工作短板、补执行不足，因而驻村干部队员的工作积极性也会被随时调动起来（访谈记录：qz2020120901）。并且工作队通过对省级“大比武”进行观摩后发现了 6 个问题，专门召开了工作队中队会议进行研究，明确整改责任人并制定整改工作措施，提升了工作队的工作执行力和精准性[①]。可见，脱贫攻坚“大比武”也是有作用的，通过这种形式的评比竞争推动了各工作队的工作执行。

总之，为了保证各工作队的组织执行能够精准、圆满地完成好各项工作任务，同时达到上级组织的具体要求和期许，组织举行脱贫攻坚“大比武”这一形式来推动各工作队之间在工作执行上的评比竞争，的确极大地提升了各工作队对工作任务的精准执行与及时整改，以至于说“大比武”是一场“脱贫锦标赛”也名副其实。然而，这仍然是来自上级组织的设计和安排，由此，工作队的组织执行始终处于一种全过程的严密监督和控制之下，他们的任何工作执行细节和动作都会被适时地查看和监控到，以至于工作队的干部队员也只能在这种相互评比竞争的压力和强度下来做好驻村工作，没有一点自主行动或创造性行动的空间和机会，因此，“大比武”其实比的就是各工作队之间是否能在规定任务、规定目标与规定时间内最好地完成规定动作或工作执行。当然，通过“大比武”的机制来控制

① 参见驻村“第一书记”.“LM 村委会 2018 年度工作总结”，源自调研地提供资料。

工作队的组织执行也反过来更加强化了上级组织在推动工作队组织执行上的信心和预期，使得“大比武”的组织举行变得屡试不爽，于是，工作队作为“权力之手”，始终是在“大手推小手”下来开展工作执行。可见，在工作队与上级组织这一非对称的权力关系中，上级组织对工作队的工作行为实施较大的控制是顺理成章，以致作为控制权的权力[①]在工作队的一切工作执行上都体现出了较强的控制欲，这便是权力的支配性。

四、工作队的组织执行偏差与惩处及其“毛细管”作用

在严格的组织制度管理和竞争性的组织执行之下，工作队的组织执行也仍然会存在着执行偏差或出错的状况，因为工作压力越大、工作强度越高，驻村干部队员的组织执行也就越容易“走样”、甚至“变形”。但是县脱贫攻坚指挥部面对工作队的组织执行偏差却丝毫不会宽容、甚至纵容，相反，会以最严格的组织执行纪律来持续约束工作队的工作执行行为，并以严厉的惩处来纠正工作队的组织执行偏差。所以本节将对此进行具体的分析和探讨。

首先，国家对驻村干部队员的驻村工作就明确提出要进行严格管理：

“严肃问责。驻村干部不胜任驻村帮扶工作的，驻村工作领导小组提出召回调整意见，派出单位要及时召回调整。对履行职责不力的，给予批评教育；对弄虚作假、失职失责，或者有其他情形、造成恶劣影响的，进行严肃处理；同时，依据有关规定对派出单位和管理单位有关负责人、责任人予以问责。”[②]

[①] 对作为控制权的权力的研究阐述可参见丹尼斯·朗.《权力论》，陆震纶，郑明哲译，北京：中国社会科学出版社，2001 年，第 10−11 页。

[②] 参见中共中央办公厅和国务院办公厅印发.“关于加强贫困村驻村工作队选派管理工作的指导意见”，载于《人民日报》，2017 年 12 月 25 日第 1 版。

可以看到，凡是驻村干部队员不胜任驻村工作的就会被组织或派出单位召回，此外，对履职不力的会给予批评教育，对弄虚作假、失职失责的会严肃处理，而相应单位和组织负责人则会问责，可见，国家对驻村干部队员的驻村工作非常重视，十分关注他们的工作执行能力和效果。于是，地方也建立起召回调整制度，海南省依据国家的要求明确了驻村干部队员的工作纪律：

“建立召回调整制度。驻村工作队员不胜任驻村帮扶工作的，由市县驻村工作领导小组提出召回调整意见，组织部门、派出单位应当及时按照程序召回调整。对履行职责不力的，给予批评教育;对弄虚作假、失职失责，或者有其他情形、造成恶劣影响的，进行严肃处理;同时，依据有关规定对派出单位和管理单位有关负责人、责任人予以问责。”[①]

此外，海南省还进一步规定：“驻村工作队队长、队员被评为不称职被召回的，予以通报批评，性质严重造成不良影响的，一年内不得提拔晋升。”[②] 这就把驻村干部队员的驻村工作直接与其晋升机会绑定在了一起，这里前文分析过，是将激励与考核相捆绑的典型体现。这些纪律制度对约束驻村干部队员的工作行为起到了一定的作用。

不过，更为严厉的还是工作执行上的惩处机制；而如何惩处则主要由地方根据自身实际情况具体制定。为此，海南省在建立脱贫攻坚战斗体系时就明确提出了具体的工作惩处机制：

“建立奖惩机制。对工作成效突出、群众满意度高的单位和个人，列

[①] 参见中共海南省委办公厅，海南省人民政府办公厅.“关于印发《海南省贫困村驻村工作队选派管理办法》的通知”，网址：https://www.hainan.gov.cn/hainan/swygwj/201806/963caac93c18438891d66ab1b3f9297b.shtml，浏览时间：2024年4月3日。

[②] 参见中共海南省委办公厅，海南省人民政府办公厅.“关于印发《海南省贫困村驻村工作队选派管理办法》的通知”，网址：https://www.hainan.gov.cn/hainan/swygwj/201806/963caac93c18438891d66ab1b3f9297b.shtml，浏览时间：2024年4月3日。

入红榜通报表扬，并给予适当的资金奖励。对工作落后、群众满意度低的列入黑榜通报批评。对工作不力，精准识别、精准帮扶、精准退出等方面问题较多的大队、中队、小队，由上级主管部门约谈各级队长。各级队长在日常工作中，要即时帮助工作落后、问题解决不力的队员及时整改。对责任心不强、工作不到位的个人和帮扶单位，各级队长要及时把情况反馈给上级主管部门，由上级主管部门在核实情况后进行约谈，对问题严重的，要按程序进行严肃问责。”[①]

其中，海南省建立了工作成效和满意度的“红黑榜”对工作队的驻村工作予以表扬或批评，同时，还通过约谈、及时整改、严肃问责等方式，对工作不力、工作不到位的予以惩处和纠正。可见，省里对驻村干部队员的工作执行也是非常重视，制定了具体的惩处措施与工作纠正办法。

然而，海南省的脱贫攻坚毕竟是一场大的“战斗”，具有“准军事化”的特征，所以为了保证驻村工作的工作成效和执行效果，省里的县级政府、乡镇政府和村党支部都逐级签署了脱贫攻坚责任书、立下了一定要确保完成脱贫攻坚任务的“军令状”；而且脱贫攻坚对于虚假脱贫是要军法处置的，这个军法处置是不用法院审判就直接拉出去处理，后面再补办手续、走程序，所以前面程序不管了，先处理（访谈记录：qz2019071101）。因此，在各级领导的重视和立下“军令状”的压力之下，地方对驻村干部队员的工作执行肯定抓得更严、更紧，以致工作执行上所出现的偏差或不力也肯定会得到更加严格的惩处或纠正。而这种近乎于“准军事化”的、更加严格的惩处就体现于驻村干部队员的工作执行偏差上，Q县驻村干部队员的

[①] 参见海南省乡村振兴局.“海南省打赢脱贫攻坚战指挥部关于进一步完善市县包乡镇、乡镇包村脱贫攻坚工作机制的通知”，网址：https://fpb.hainan.gov.cn/fpb/c100036/201806/d8c96aedb6e04d558d613bc945ea6380.shtml，浏览时间：2024年4月3日。

工作执行就呈现了这样的故事。

Q 县 YP 村驻村工作队“第一书记”是脱贫攻坚第一批驻村的，是一个“舍小家、顾大家”、值得尊敬和佩服的人；他父亲胃癌，妻子抑郁，家里很困难，却埋头于驻村工作，将村里的产业做的很好（访谈记录：qz2019072201）。村里发展养蜂产业，“第一书记”来的时候就帮助修了一条水泥路直通基地，并亲力打造养蜂的基地，把基地弄得很漂亮，他也帮我们卖，贡献很大；而且即使调走了，他也一直都在跟踪村里养蜂这个产业，他很关心这个产业（访谈记录：qz2019071404）。此外，村里的山鸡项目和黑毛猪项目也是“第一书记”亲自带动发展起来的，他还积极跑外面的市场，帮销农产品，有时村里的基础设施建设也会联系他帮忙；他来村里干了 3 年了，一般的村民都熟悉他，经常下村转来转去的，看一下、管一下环境卫生（访谈记录：qz2019071403）。而村里养猪项目是 16 年发展的，“第一书记”是看好这个的，他也是个做事的人，我们村的发展都是靠他，那时候养猪的话，他想法很不错，开始养的时候还赚了钱，到 17 年年底就不行了，这个也是有风险的（访谈记录：qz2019071407）。在村委组织上，村里把致富带头人发展为党员也是一个发展特色，像这种致富带头人，“第一书记”也说要搞一个特色，那种我有别人没有的；于是，把致富带头人培养为党员，让他们带动村里的产业发展和村委组织建设的“双带双培”模式就应运而生（访谈记录：qz2019071407）。“第一书记”还整治了村两委办公室，布置出干净的办公场所，而且他注重对人才的培养和引进，在村里建立了助学基金会，奖励考上大学的学生，他还挖回来村里走出的人才，这个人能回来就是因为“第一书记”的说服和上面的政策支持，回来以后也是一步步探索成立合作社，带动帮扶了七个农户（访谈记录：qz2019071301）。总之，YP 村“第一书记”在该村的驻村工作获得了村民和同事的一致好评和满意，扎扎实实地为该村的产业发展与村委组织建设

以及教育和人才引进做了很多工作和贡献。

尽管YP村“第一书记”很尽心尽力地执行工作任务，然而，在上级检查村里的工作时却出了严重的问题。其具体问题来源于贫困户的房子，贫困户的住房安全没有得到保障就脱贫了，以致该村的错退率高于了全国的平均率。YP村“第一书记”对国家政策的理解有误，其犯的错误涉及到了原则性问题，不涉及原则的问题政府是有容忍度的，可是“三率一度”[①]是检查评估的核心指标，这是原则性问题，就是“踩红线”了，所以问题一出对整个县来说，负面大于正面，对国家政策的理解有误就是县里一大片理解有误，不是他一个人，所以他这条线上的领导干部都被处分了，这个事出了之后他就被要求召回了；这个事从上到下都进行了处分，对参与的驻村干部队员有一定的打击，正面的影响就是给大家提了个醒，做错事是要被严厉处罚的（访谈记录：qz2019072201）。而且当时县组织部也舍不得他走，因为错退的事情比较严重，对他进行了一年处罚，村支书一年半，帮扶单位领导、镇长和书记也都是一年处罚（访谈记录：qz2019071407）。

当然，很多驻村“第一书记”，应该说是近两年脱贫攻坚队伍中最骨干的力量，包括YP村“第一书记”，他从省档案局选派过来，平时驻村工作很优秀，也做得比较扎实，他来了之后YP村的整个工作确实得到了很大的改观。但是这么优秀的“第一书记”还是出现了工作问题，当时报一个村发现一个问题，正好处在全省大局、风头正紧的时候，18年省领导受到了国家的约谈，以致省里比较紧张、压责任比较实，要求就是零出错，一点问题都没有，一旦检查出问题就严肃问责；而且有些工作执行也不是100%准确，他刚好处在风头正紧的时间节点上，当时国家派人来第三方评估，来检查一个问题，就是危房改造之类的，YP村整改还是没有整改到

[①] “三率一度”指贫困发生率、漏评率、错退率和群众满意度。

位，以致省里要表明个态度，“杀鸡儆猴”，要求一定要严厉问责，县里也压不住。总之，对驻村干部队员是严管厚爱，严管是做到了，但厚爱还差一点，归根到底，这是大局，省里发出这个信号就是说，不管以前工作做得多好、多优秀，但只要出问题就要严惩，那次是动真格了，刚好之前没有人因为这种问题受过处分（访谈记录：qz2019071909）。

可以看到，YP 村“第一书记”的工作执行出现偏差，受到了省里的严惩，这一方面与他在工作中犯的细小错误有关，但另一方面也与关键时间节点上省里对此的“零容忍”和严肃追责相关，以至于“天时地利人和”等导致工作偏差的条件齐活以后，对他的惩处也就自然而来，可见，在国家与地方所要求和规定中的“严肃问责”四个字并非是一个空洞的词语，而是真的会随着时间、检查和评估的到来露出真实的“獠牙”。当然，除了 YP 村“第一书记”因工作执行偏差而受到惩处的个案以外，2015 年脱贫攻坚以来，Q 县通过不定期地对驻村工作队的工作执行情况进行随机抽查、明察暗访以及考评管理，对不少不认真履职、无故不在岗、作风漂浮的驻村干部队员给予了约谈提醒，也严肃问责了“第一书记”共 5 人，调整了因工作不到位的“第一书记”共 9 人[①]，约谈派出单位和上级领导单位共 16 家，给予了问责的共 27 人[②]，可见，Q 县也是动了真格，约谈、降职和处分了一批“第一书记”和工作队队员。

可见，工作队的组织执行偏差会遭受到严厉的惩处，而这种惩处连带着前述中建立地严格、具体的组织制度管理体系一道产生了一种权力的“毛细管”作用，即权力像水分子的毛细管作用一般，会渗入每个角落[③]，

[①] 参见来自调研地的文件资料，“Q 县驻村‘第一书记’工作情况”，2019 年 6 月 27 日。

[②] 参见来自调研地的文件资料，“Q 县抓党建促脱贫攻坚工作报告”，2019 年 4 月 24 日。

[③] 此说法借鉴自王汎森，参见王汎森.《权力的毛细管作用：清代的思想、学术与心态》，北京：北京大学出版社，2015 年。

工作队及其驻村干部队员日常工作和执行的任何区域、地方和细节都会受其影响；以至于工作队的组织执行和日常工作在这般严厉的惩处和权力监督、考评之下形成了“自我规训”、“自我加码”和“自我牺牲”等现象。首先，工作队在组织执行上的“自我规训”在基层村庄十分普遍，不光每个村的工作队和“第一书记”都有自己详细的工作职责和细则，而且具体的帮扶责任人（即工作队队员）也有自己的详细工作职责和细则，甚至每月、每周和每日的工作清单也都有详细的制定和公示；此外，凡是上级组织安排的项目和资金，工作队及其干部队员都不敢越雷池一步，在资金、项目的管理和运作上都十分小心谨慎，以致过去村庄存在着“精英俘获”[①]现象在脱贫攻坚时期基本上消失。

其次，工作队在组织执行上还“自我加码”。Q 县原本就建立起了“2341”驻村工作法，即 5 个工作日中县领导下村 2 天，帮扶单位干部工下村 3 天，乡镇干部“4+1”下村工作，双休日都需下村 1 天；驻村工作队工作日驻村 5 天，双休日 1 天；但在现实工作中，不少乡镇领导、帮扶单位干部的驻村工作天数都超额了，很多驻村工作队队员的驻村天数基本上一周 6 天甚至 7 天都在驻村工作，可以说，为了顺利完成脱贫攻坚的国家任务，驻村干部和队员都在加班加点的超量、超负荷地开展工作和执行任务；此外，为了做到贫困户“知人知事”（即熟悉帮扶责任人、知道帮扶政策）和一对一精准帮扶，帮扶责任人（即工作队队员）也几乎都天天下村访户。如果一问老百姓，你的帮扶单位是谁啊，帮扶人是谁啊，如果说不知道的，是要严肃追责的；还要问帮扶人到你家来没来，经常来不用说很好，如果从来不来就死定了，这个干部就死定了（访谈记录：qz2019071101）。可见，驻村干部和队员工作上自我加码也是普遍现象。

[①] 相关研究可参见汤瑜，于水.“项目下乡为何总陷‘精英俘获’陷阱——基于苏北 S 县的实证研究”，载于《求实》，2021 年第 5 期，第 97–108 页。

最后，工作队在组织执行上还显现出一种“舍小家、为大家”的“自我牺牲”现象。前述中 YP 村驻村工作队“第一书记”就是一个“舍小家、顾大家”的、值得尊敬和佩服的人，他父亲胃癌，妻子抑郁，家里亲人要做手术很困难的情况下，仍旧埋头于驻村工作，将村里的产业做的很好（访谈记录：qz2019072201）。另一个村的“第一书记”是位女性，平常工作晒得跟个“黑妹”一样，而且刚结婚就因为心系驻村工作而流产了好几次（访谈记录：qz2019071101）。此外，当地很多村干部、村民都喜欢喝酒，不喝酒很难做好工作，但是没办法，为了把驻村工作做好、把组织任务执行好，不少驻村干部和队员也需要跟他们一起喝酒处好关系，在饭桌酒后建立好关系后才能更好地开展驻村工作（访谈记录：qz2019071902），以至于牺牲自我的健康和一些精力也成为了驻村干部和队员展开日常工作的重要部分。凡此种种，这些“自我牺牲”也就成为工作队执行任务和工作的普遍情况。

权力效应像“毛细管”一样沿着多面的细微渠道流通，它直抵个人，影响着每个人的身体、姿态和全部日常行为，而这是惩戒性权力所产生的“规训社会”的本质[①]，以致个人被无休止地编制进一种权力秩序中，进而在权力的隐蔽作用下生产出各种奇怪的现象或效果。作为“权力之手”，工作队无疑就是惩戒性权力的规训对象，所以工作队及其干部队员都自觉或不自觉地为权力的“毛细管”作用所影响，导致自己的身体、日常行为和驻村工作执行产生出“自我规训”、“自我加码”和“自我牺牲”等普遍现象；而这反过来，则进一步促进了惩处、问责和严格的组织制度管理抓得更严、更紧，以至于工作队的组织执行偏差成为了绝对不容出现的瑕疵或问题。当然，在等级式党政官僚行政体系中，严肃追责或问责在此一权

[①] 对这种由惩戒权力而产生的规训机制而进行研究的集大成者当属福柯，可参见米歇尔·福柯.《规训与惩罚》，刘北成，杨远婴译，北京：生活·读书·新知三联书店，2012 年。

力的“毛细管”作用下也会“扩大化”[①]，即由于官僚组织中存在上下级权力结构与任务结构的不对称性，当掌握权力者因为任务执行者的错误而对后者做出问责，就会将执行责任扩大成问责链条上下的集体责任或组织责任，于是就完成了问责对象的扩大化。所以工作队及其干部队员的组织执行偏差就导致了对工作队及其上下级组织领导的问责扩大化，一个地方的小的执行失误或偏差带来的就是上下级一片为此负责并遭受惩处。这便是福柯所谓的“权力的治理术”。

五、小结

本章主要从工作队的组织执行任务、组织执行机制和组织执行偏差及惩处三个方面，对工作队的组织执行结构进行了深入、具体的分析和探讨。具体而言，在工作队的组织执行起点上，工作队的组织执行任务和目标受到由上至下层层加码、层层精细化和层层创新化的影响，导致了工作队的工作任务执行越来越多、广、杂、繁和重，而且连带着事无巨细地去落实反而加重了工作队的组织执行难度和强度，这便是权力治理所带来的“膨胀”效应。在工作队的组织执行过程上，上级组织设置的脱贫攻坚“大比武”的竞争机制推动着工作队的组织执行，尽管“大比武”的机制的确促进了各工作队在工作执行上的评比竞争，并极大地提升了各工作队对工作任务的精准执行与及时整改，但是其产生的“脱贫锦标赛”效应也是名副其实的，其本质上反映的还是权力对工作队组织执行过程的支配和控制。在工作队的组织执行结果上，上级组织通过约谈、及时整改、严肃问责等方式的运用对工作队的组织执行予以严肃的惩处和纠正，以至于权力的

[①] 这一现象来自于学者张乾友的研究启示，可参见张乾友.“问责与责任化：官僚组织的责任悖论”，载于《浙江学刊》，2022 年第 1 期，第 63−71 页。

“毛细管”作用会加强工作队的组织执行压力，导致其工作执行出现“自我规训”、“自我加码”和“自我牺牲”等现象；而且对工作队的组织执行所存在着的偏差或错误，严肃的问责还会在组织的上下链条中扩大化，以至于驻村干部个人所负有的执行责任会扩大变成上下级的组织责任或集体责任而同时招致惩处。

以上三个方面的分析和探讨揭示了作为“权力之手”的工作队在组织执行上所面临的组织管理形势和环境，工作队的组织执行其实就是在党政官僚行政体系的引导下来展开工作，因此，其组织执行的任务和目标设置就预先框定了工作队的具体执行方向和工作维度，然后经过由上至下的层层加码和精细化而变相地不断增加了工作队的组织执行负担；而且为了保证工作队的组织执行能够按照组织规划的预期和目标得到彻底落实，通过建立“大比武”的竞争机制又将工作队的组织执行锁定在了既定的目标、既定的要求和规范之中，以至于本质上工作队之间的评比竞争成为了上级组织控制工作队的组织执行的重要机制；此外，对工作队的严肃问责和惩处也是控制和支配工作队的组织执行的重要体现，而由此产生的权力“毛细管”作用则加剧了工作队的组织执行“自我规训”、“自我加码”和“自我牺牲”现象，并连带地导致严肃问责的扩大化。总之，工作队的组织执行不是由其自身的自我意志所驱动的，而是由权力的安排、设计和控制所驱使的，在这一权力的驱使之下，工作队的组织执行都是在为满足权力的目标、理想和预期而运作并展开具体的驻村工作。

| 第七章 |

“网由权织”：工作队与组织间网络的治理

一、前言

前述中提到过，作为“动员之手”，工作队始终面临两重的外部环境，一个是等级式党政官僚行政体系对它的组织外部控制，另一个是工作队投入到地方或基层的工作和治理环境，它考验着工作队作为“动员之手”的组织嵌入能力和处理基层关系网络的技巧。本章将对工作队所面对的第二重环境展开研究，具体分析和探讨工作队在基层环境中与帮扶单位部门、村两委以及村民的组织间网络关系的发展和影响。

单个组织在实现组织目标和任务的过程中往往需要跨越组织边界与其他组织或个人发生联系，而当它与其他组织或个人建立起共同的目标，协调好彼此的行动并密切合作时，组织间的关系就会呈现为网络状[①]，以至于不同组织间的网络关系及其发展变化就会对不同组织的具体工作或政策执行产生重要的影响。据此，工作队在基层的驻村工作也形成了一种组织间网络[②]，它与帮扶单位部门、村两委和村民所形成的组织间网络对

① 参见田凯等著.《组织理论：公共的视角》，北京：北京大学出版社，2020 年，第 39 页。

② 所谓组织间网络是指由彼此依赖的独立组织之间的关系构成的网络结构，在这一结构中组织之间因分工而产生协调和互动以及资源的交换，它们既有竞争也有互补的关系。参见田凯等著.《组织理论：公共的视角》，北京：北京大学出版社，2020 年，第 40 页。

其驻村工作和任务执行也产生了重要影响和作用，而且依靠着这一组织间网络，工作队也得以顺利地嵌入基层并形成了基于组织间网络的治理逻辑。当然，与传统党政官僚行政体系下的层级（hierarchy）式组织方式以及市场的组织方式不同，工作队在基层环境中所嵌入形成的组织间网络既不是基于权威的命令和服从，也不是基于市场的契约交易来展开组织执行和驻村工作[①]，而是基于组织间共同的任务和价值目标，此外，党政官僚行政体系从外部的控制和直接干预也是促成组织间网络形成的重要因素，于是，工作队就在不同的组织间网络中展开着组织任务的执行和驻村工作。最后，工作队在不同的组织间网络的工作执行过程中也形成了不同的治理逻辑，毕竟工作队是带着国家的任务和目标直接下沉来的，而且工作队这一组织治理形式也具有短期性和临时性，或者说长期来看它还是得“还政”和“还事”于村两委这样的正式基层组织，所以在任务重、压力大、执行要求严苛和急切等一系列的主客观条件和因素的影响下，工作队与不同的组织所形成的治理逻辑在某种意义上就是对此不同的回应。总之，工作队为什么会与帮扶单位部门、村两委和村民形成组织间网络，它为何又在不同的组织间形成了不同的网络治理模式，以及不同的网络治理逻辑是如何影响工作队与不同组织展开合作的，工作队在其中又是如何展开组织执行和驻村工作的，这些就是本章要具体分析和探讨的主要研究问题。

本章主要分为四个部分。第一部分将对工作队与帮扶单位部门的组织间网络进行具体分析，并具体解释工作队与帮扶单位部门之间的组织治理逻辑，以期呈现出工作队的组织执行某些特点；第二部分则对工作队与村两委的组织间网络展开具体分析，并解释工作队与村两委之间的组织治理逻辑，以期揭示工作队与村两委的具体合作情况和存在问题；第三部分则

[①] 关于层级、市场和网络三种组织方式的区别解释可参见田凯等著.《组织理论：公共的视角》，北京：北京大学出版社，2020 年，第 41–42 页。

分析工作队与村民之间的组织间网络，并解释工作队与村民之间的组织治理逻辑，以期勾勒出工作队与村民之间的关系。最后一部分则总结全文。

二、工作队与单位组织网络的领导组织治理

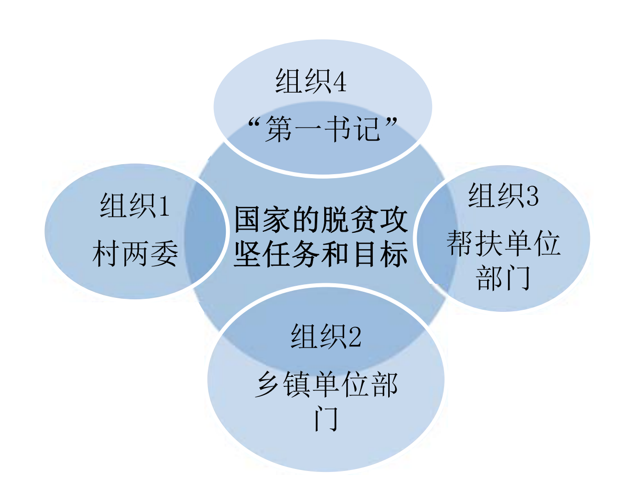
前述章节已经分析过工作队组织管理结构中的组织领导结构，还专门分析了地方视角下工作队的组织领导结构，它以乡镇、行政村、自然村为单位，划定出脱贫攻坚三级作战区域，逐级建立起脱贫攻坚指挥部、脱贫攻坚大队、驻村帮扶中队、驻村帮扶小队的四级基层战斗体系，但是这一组织领导结构没有深入分析帮扶单位和乡镇单位与工作队之间的组织网络关系，所以本节主要就此进行深入分析和探讨。

脱贫攻坚的帮扶单位也是开展驻村工作和组织执行的重要部分，驻村帮扶单位一般来源于乡镇单位部门和县级职能单位部门，而特殊或重点村庄的驻村帮扶单位则有可能来自国家职能单位部门或省里职能单位部门，所以就一般而言，来自乡镇单位部门和县级职能单位部门的驻村干部和队员才是混编组成一线驻村工作队的主力，由此，一线驻村工作队形成了一个完整的科层制组织结构，如第四章图 4–3 所示。由于在自身的组织结构上是科层制的，所以帮扶单位领导和乡镇单位领导是该组织结构的实际领导者，而驻村“第一书记”和村支书则是实际的任务执行者和责任人，来自乡镇单位的驻村干部、来自派出单位的帮扶队员以及村干部和村小组组长则是工作队的主力队员，他们也是各自驻村工作队小队的正小队长和副小队长。

尽管一线驻村工作队在组织结构上显示出科层制的面貌，但是在驻村工作的实际开展和任务执行过程中，“第一书记”、村支书、驻村干部、帮扶队员、村干部和村小组组长等工作队中队和工作队小队的成员其实是以

平等、合作的关系来展开工作的，尽管他们来自不同的层级、独立的单位部门和地方，但是因着国家脱贫攻坚的任务和目标而形成了一种超越科层制的组织间网络。因为单个组织无法全面、快速地推进并妥善完成国家脱贫攻坚的任务和目标，所以在国家和省里的组织和制度安排下，来自不同层级和单位部门的组织及成员进行协调和合作进而形成了一种组织间网络，如下图所示：

图 7–1　脱贫攻坚过程中组织间网络的形成



来源：该图改编自田凯等著.《组织理论：公共的视角》，北京：北京大学出版社，2020 年，第 43 页。其中，笔者加入了具体的组织名称和共同的任务目标。

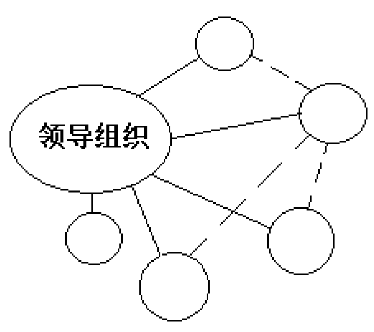
可以看到，脱贫攻坚过程中的组织间网络由四个组织构成，分别是村两委、帮扶单位部门、乡镇单位部门和由驻村“第一书记”实际负责执行工作的驻村工作队组织，它们在多组织的关系中，基于共同的组织任务和目标，跨越单个组织的边界建立起分工合作关系，以共同完成或实现国家的脱贫攻坚任务和目标[①]。

[①] 参见田凯等著.《组织理论：公共的视角》，北京：北京大学出版社，2020 年，第 43 页。

脱贫攻坚过程中组织间网络汇聚了四个组织的人力、物力、财力和工作关系，以至于各个组织及队员能够发挥各自的优势和特长来取长补短，推进驻村帮扶工作，促使国家脱贫攻坚任务和目标得以实现。所以这种组织间网络拥有了单个组织所不具有的优势或功能，即能获取或利用到更多的资源、能提升驻村工作效率和规模、能促进相互学习和借鉴、更具灵活性和回应性、能分担共同的责任[①]。这些都共同推动了基层脱贫攻坚的工作开展和执行。当然，若回归到研究对象，即以驻村工作队为中心的话，那么这种组织间网络也有着具体的、不同的网络治理模式。首先，本节将对驻村工作队与帮扶单位和乡镇单位的网络治理模式进行分析和探讨。

驻村工作队与帮扶单位和乡镇单位虽然也形成了组织间网络，但在具体的管理和基层治理关系中却有着不同于村两委和村民的独特网络治理模式，本研究将其称之为领导组织治理模式，如下图所示：

图 7-2　领导组织治理模式



来源：该图摘引自田凯等著.《组织理论：公共的视角》，北京：北京大学出版社，2020 年，第 59 页。注：图中的实线表示较强的关系，虚线表示较弱的关系，各圆圈表示驻村工作队中队成员。

---

① 参见田凯等著.《组织理论：公共的视角》，北京：北京大学出版社，2020 年，第 44-46 页。

可以看到，在这一组织网络中，帮扶单位和乡镇单位是领导组织，来自于它的帮扶单位干部和乡镇单位干部主要来承担管理和领导驻村工作队的责任，他们负责驻村工作队的决策，监督和控制驻村工作队的驻村工作和执行情况，而驻村工作队的其他成员则主要执行和开展驻村工作，所以原来组织结构中的上下级关系在组织间网络中就转化为了独特的领导组织治理模式。在领导组织治理模式下，网络的目标和运行轨迹都较为清晰[①]，各工作队成员都在领导组织的领导和指挥下接收资讯和资源而开展驻村工作，因而这一模式下组织间网络由领导组织完全掌控，没有其他组织的广泛参与，也就缺乏协商和民主。

这种领导组织治理模式的形成主要源于工作队本身的科层制组织结构，在科层制组织结构中，上下级领导与被领导的关系在实际的驻村工作过程中转化为了这种网络中的领导组织治理，以至于帮扶单位和乡镇单位的领导与工作队成员的领导与被领导关系仍旧未变，而变化的则是组织目标和组织运行的程序，它不在依赖于科层制组织结构中的命令–行动程序，而是转化为了网络治理中的决策–合作程序，所以在这一程序的作用下，领导组织和工作队队员的关系就不是泾渭分明的上下级关系，而是形成了驻村工作的配合与协作关系，以至于国家的脱贫攻坚工作能以更大规模、更高效率和更灵活的形式展开和执行。而且这种领导组织治理还有一个优势就在于，它能够最大化地直接为驻村工作队提供资源和帮助，因为驻村工作队的干部队员也几乎来自于领导组织的帮扶单位或乡镇单位。

因此，领导组织治理模式对工作队的组织执行和驻村工作有三个重要影响。第一，它以帮扶单位或乡镇单位为基础能为工作队提供一个单位体量的丰富的帮扶资源，使得工作队能够专心聚焦于村里产业项目的建立和

① 参见田凯等著.《组织理论：公共的视角》，北京：北京大学出版社，2020 年，第 60 页。

发展，直接从产业和资源发展上推进村庄脱贫致富。像Q县XL村的驻村“第一书记”就来自于县里资源、财力比较丰厚的帮扶单位，所以在该帮扶单位的大力支持下，通过单位自筹资金，几年下来为该村投入共计1000多万，该村有十二个村小组，平均下来一个村有100万投入，整村推进一个村也有300万（访谈记录：qz2019071902）。可见，帮扶单位和工作队为了完成国家脱贫攻坚的任务早已融合为一体，帮扶单位的资源或资金就是工作队开展驻村工作或发展产业项目的资源或资金。所以工作队的驻村工作就是整个村你就包了，有钱就出钱，没钱就找项目，帮扶单位领导想办法（访谈记录：qz2019071706）。这样单位包村能全力、甚至最大化地推进村庄脱贫攻坚。

第二，它以帮扶单位或乡镇单位为基础能让工作队在驻村工作过程中形成一个牢固的、充满凝聚力的团队，因为工作队的干部队员都是“一家子”。在大家都是一个单位的情况下，工作队的驻村工作或组织执行只能搞好不能失败，否则不仅工作队“第一书记”、队员会受到追责、惩处，而且连帮扶单位的领导也会受到连带追责和惩处，以至于在国家和上级组织的严格监督和考核之下，他们只能团结一致、一心一意把国家的脱贫攻坚任务向前、向深和向实推进。所以驻村工作出现什么问题都会直接通报单位，约谈的就是单位一把手，压力很大（访谈记录：qz2019072201）。这样就能促使工作队的驻村工作或执行必须要做扎实、且符合上级的目标和要求。

第三，这种领导组织治理模式更加强化了工作队驻村工作的执行力，而无形中削弱了工作队自主行动的空间。因为在帮扶单位或乡镇单位作为领导组织，直接介入到一线工作队的驻村工作过程中时，领导组织就会对工作队进行直接决策和控制，以致工作队的民主协商和自主行动的空间也就此被削弱或取消掉了。这样工作队的驻村工作就是一种按照上级组织的要求和意志进行坚决执行的纯粹的事务性工作，以致领导组织治理模式强

化了工作队工作执行的力度和深度。因此，原来像以前没有分配驻村“第一书记”，没有分配帮扶单位下来扶贫的时候，各个工作的开展，乡镇政府就会派个人到村里面去开展工作，这个人就是点长，是乡镇政府和村委会的一个联系纽带，主要传达工作，点长就下去抓这个工作（访谈记录：qz2019071201），而现在帮扶单位或乡镇单位包村，直接把原来的“乡镇干部包村”[①]的扶贫模式扩大化和深入化了，直接推动了扶贫工作全面和深入的执行。

可见，帮扶单位和乡镇单位与工作队所形成的领导组织治理模式对工作队的驻村工作的确产生了重要影响和作用。在国家和上级组织的压力和要求下，这种网络治理模式在基层被广泛的运用，所以“单位包村、干部包户”[②]成为了脱贫攻坚以来基层治理的常态化组织形式，以至于在当下的乡村振兴阶段，这种组织形式得到了延续和发展。当然，领导组织治理模式的缺点是工作队没有决策协商和自主行动的民主和空间，以致工作队成为了权力意志的纯粹的执行工具。此外，连带的另一个缺点是，领导组织治理模式无法真正地引入市场和社会的力量来参与到脱贫攻坚或基层治理中来，因为工作队的驻村工作和执行都是在上级计划好的既定路径和项目发展框架下展开的，所以市场或社会力量要参与其中只能等待上级组织的批准或认可，这样就可能会间接地错失市场或社会发展中的某些外部机会。因此，帮扶单位和乡镇单位与工作队所形成的领导组织治理模式其实也是被锁定在了上级组织的计划或权力意志之中，因而工作队也只是基层治理的“权力之手”罢了。

[①] 参见王向阳.“干部包村：中西部乡镇治理组织策略、路径与基础——基于鄂西S乡镇基层治理的考察”，载于《政府治理评论》，2018年第1期，第113-128页。

[②] 参见赵鑫.“定点扶贫‘单位包村、干部包户’制度运行的成效、不足及对策”，载于《管理研究》，2018年第2期，第68-78页。

三、工作队与村两委组织网络的帮扶-分享治理

驻村工作队执行国家脱贫攻坚任务主要是要帮扶所驻村的贫困户，但是来源于帮扶单位和乡镇单位的工作队及其驻村干部队员开展驻村工作其实也是在投入一个新的、陌生的基层环境中。而在这个新的、陌生的环境里，工作队及其驻村干部队员开展驻村工作最为重要的组织嵌入对象可能就是村两委了，即村党支部委员会和村民委员会，它们既是农村组织和工作的领导核心，也是协助乡镇政府工作的农村自治性组织，所以驻村工作队要想实现嵌入式治理[1]就需要与村两委建立起紧密合作、共同谋事干事的组织网络关系，因此，本节将对工作队与村两委的组织网络关系及其所形成的网络治理模式进行深入分析和探讨。

首先，国家在工作队与村两委的关系上其实是有着预先的设想和要求的，由于绝大部分工作队所驻村庄其实是贫困村或落后村，所以国家在派遣工作队上就明确规定和要求工作队的主要任务之一是：

“帮助加强基层组织建设，推动落实管党治党政治责任，整顿村级软弱涣散党组织，对整治群众身边的腐败问题提出建议；培养贫困村创业致富带头人，吸引各类人才到村创新创业，打造“不走的工作队。”[2]

可以看到，国家要求驻村工作队不仅要帮扶驻村的贫困户、实现脱贫致富，而且还要求工作队要帮扶村两委组织建设，加强基层组织建设，整

---

[1] 对工作队进行嵌入式治理的研究有一些，但是却忽视了工作队与村两委在组织关系上所形成的网络治理模式或结构。工作队的嵌入式治理研究可参见谢小芹.“‘嵌入式治理’：理解精准扶贫的一种新视角”，载于《山西农业大学学报（社会科学版）》，2019 年第 5 期；朱新武，谭枫，秦海波.“驻村工作队如何嵌入基层治理？——基于‘访民情、惠民生、聚民心’案例的分析”，载于《公共行政评论》，2020 年第 3 期等。

[2] 参见中共中央办公厅和国务院办公厅印发.“关于加强贫困村驻村工作队选派管理工作的指导意见”，载于《人民日报》，2017 年 12 月 25 日第 1 版。

顿村级软弱涣散党组织。所以工作队对所驻村庄的组织嵌入是势在必行的、抑或是必要的。可见，国家的脱贫攻坚不仅仅只是扶贫，还要扶基层党组织，帮扶基层党组织的剔除弊病、完善发展。因此，一方面驻村工作队要完成国家脱贫攻坚的任务就要深入基层，与村两委建立起工作执行上的帮扶合作关系，另一方面为了提升、完善基层党组织建设，工作队也还需要与村两委建立起组织帮扶关系，于是工作队与村两委的组织间网络也就在这两方面的压力和要求下自然而然地逐渐形成。

而地方上像海南省对此不仅遵循了国家的规定和要求，而且还因地制宜地多增加了一些具体的规定和要求：

“加强基层组织建设，推动落实管党治党政治责任，整顿村级软弱涣散党组织，对整治群众身边的腐败问题提出建议，培养贫困村党员和后备干部，打造‘不走的工作队’。配合村两委完成上级交办的其他工作任务。”[①]

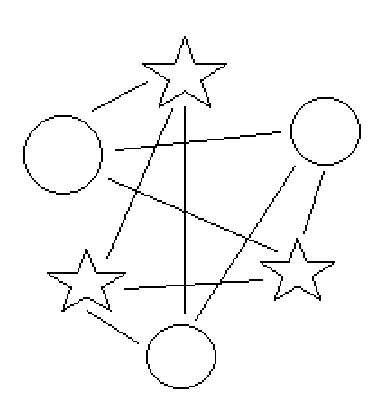
可以看到，海南省要求驻村工作队除了要加强基层党组织建设以外，还要配合村两委积极完成上级交代的其他工作；此外，省里还具体规定驻村“第一书记”还需要带领村两委成员开展“双争四帮”的工作，“双争”是指“第一书记”在任职期间，个人要争当优秀第一书记，所在村党组织要争当优秀基层党组织，“四帮”是指一要帮党建、加强基层组织，着力解决班子不团结、软弱无力、工作不在状态等问题，物色培养村后备干部等。二要帮发展、推动精准扶贫，深入推动扶贫开发和强农惠农政策，组织落实扶贫项目，参与整合涉农资金，促进贫困村、贫困户脱贫致富，发展壮大村级集体经济等。三要帮民生、为民办事服务，关心关爱贫困户、五保户、残疾人、农村空巢老人和留守儿童，组织开展美丽乡村建设等。四要帮稳定、提升治理水平，

[①] 参见中共海南省委办公厅，海南省人民政府办公厅.“关于印发《海南省贫困村驻村工作队选派管理办法》的通知”，网址：https://www.hainan.gov.cn/hainan/swygwj/201806/963caac93c18438891d66ab1b3f9297b.shtml，浏览时间：2024 年 4 月 18 日。

推动完善村党组织领导的充满活力的村民自治机制等[1]。可见，驻村工作队除了要精准扶贫帮发展以外，还要在基层党组织建设、基层民生服务、基层治理水平上帮扶村两委组织，带领他们一起实现提升和可持续发展。

那么为了实现这些任务和目标，地方上就通过把“第一书记”和驻村干部的党组织关系转入所驻村的基层党组织、为其配备所驻村的基层工作场地和休息空间，并要求工作队一周六天吃住在村等方式，把工作队及其干部队员真正地钉在了所驻的村里，进而实现了工作队在基层的队伍嵌入。此外，又通过重构工作队的脱贫攻坚战斗体系，把工作队及其干部队员与村两委干部混编整合在一个脱贫攻坚工作队中队里，以至于脱贫攻坚任务和村里日常的行政、民生服务都由这个工作队中队的团队来执行，进而实现了工作队在基层的工作嵌入。以至于通过队伍嵌入和工作嵌入的结合，工作队及其干部队员在基层实现了真正的组织嵌入，并与村两委融合为了休戚相关的整体。而驻村工作队与村两委的组织间网络也因此产生了具体的管理和网络治理关系，本研究将此独特的网络治理模式称之为帮扶–分享治理模式，如下图所示：

图 7–3　帮扶–分享治理模式



[1] 参见万宁党建网.“万宁市选派 34 名第一书记到村上任”，网址：http://www.wanningdj.gov.cn/zgdt/201603/t20160306_1781304.html,浏览时间:2024 年 4 月 18 日。

来源：该图改编自田凯等著.《组织理论：公共的视角》，北京：北京大学出版社，2020 年，第 59 页。注：图中的实线表示较强的关系，圆圈表示驻村干部队员，五角星表示村两委干部。

可以看到，驻村干部队员在基层与村两委实现组织嵌入，并与村两委融合成为一个休戚相关的整体（即脱贫攻坚工作队中队和小队）之后，他们之间形成了帮扶–分享治理模式。在这一网络治理模式中，所有成员都参与到对网络的管理和领导过程中，没有正式的机构或组织来负责网络的运行和治理[①]，以至于成员之间能够实现频繁的交流和沟通，能够通过共同的协商和合作来执行组织任务和开展驻村工作；而且他们之间的合作建立在帮扶–分享的机制上，因为驻村干部队员之于村两委就在于帮扶，同时由上而下的帮扶资金和项目等资源也是以共享或分享的方式与村两委来共同执行和运行的，所以这一网络治理模式可称之为帮扶–分享治理模式。

这种帮扶–分享治理模式的形成主要源于上级组织的干预和安排，依托于脱贫攻坚战斗体系的打造，大量帮扶单位和乡镇单位的干部和驻村“第一书记”被派遣到农村基层，与村两委干部混编组成驻村工作队，于是驻村“第一书记”和驻村干部队员的组织关系、生活、工作和其他方面都转移到并扎根在了所驻村庄，与村两委干部逐渐建立起朝夕相处、密切无间的关系。所以他们之间形成了即时交流和沟通、频繁接触和分工合作的团队合作的工作模式，这一团队合作的工作模式不仅有利于工作队对国家脱贫攻坚任务的组织执行，同时还有利于工作队对村两委的带动和帮扶，其最大的优势就在于能够“一箭双雕”式的最大化地助推村庄的脱贫致富并提升村庄的治理和公共服务水平。

因此，帮扶–分享治理模式对工作队的组织执行和驻村工作也产生了

---

① 参见田凯等著.《组织理论：公共的视角》，北京：北京大学出版社，2020 年，第 59 页。

三个的重要影响。第一，这一模式显著提升了基层党组织建设，并为村庄的后备干部和党员发展打下了坚实基础。在Q县NJ村，“第一书记”和工作队与村两委的合作是非常愉快的，但是也要有个分寸，村两委能做的就要放手让他们去做，我们只是帮扶，他们是主角，很多事情要让他们亲自去做，不行时我们再去帮（访谈记录：qz2019071805），所以在驻村“第一书记”和工作队的帮扶之下，村两委的组织建设也逐渐走上了提质提速的正轨。而且村两委建设首先提高了他们的责任意识，使其意识到自己是为人民服务的，再者工作队还推进了村两委对政策熟悉程度，因为在基层干活很多要懂，比如土地纠纷、还有住房等，然后，工作队还督促他们坚持走群众路线，要多跟群众沟通，产业项目要根据村里的实际情况去发展，要定期办好“三会一课”和民主生活会，通过开会来建立起正常的组织生活（访谈记录：qz2019071805）。工作队在这些方面的积极参与和带动帮扶使村两委的组织建设得到显著提升。而在发展村里后备干部和党员上，工作队也会为村两委积极物色人选和提供帮助，“第一书记”和村支书会有沟通，由村两委去发展村里的后备党员和干部，工作队会积极鼓励他们从村里的致富能手、上进青年中优先发发展（访谈记录：qz2019071805），以至于基层党组织的可持续发展也开始形成稳定的基础。

第二，这一模式不仅提升了基层党组织建设，而且在基层村庄的治理和公共服务上，推动了村两委工作作风和工作能力的提升，使得他们改善了为民办事的作风、提高了自身为民服务的质量。在Q县CS村，以前村党支部表现软弱涣散，主要是因为村支部领导不够强、缺乏威信，且自己不愿意干，能力有限，又组织不了村里的党员干部，所以工作队一下来就带来了好多项目，有项目了村支书肯定要参与和执行，老百姓就看得到了，靠做好项目慢慢地建立起威信，为群众办事和处事也就渐渐回到了正轨（访谈记录：qz2019071706）。慢慢地，驻村工作队下来之后，村两委的思

想和工作态度都有改变，农村以前没人管，没人来上班，工作队来了之后他们也都变得以身作则，因为工作队每天都在这工作，于是他们也严格来上班，现在每天都有人值班了（访谈记录：qz2019071706）。所以无论从工作执行、工作精神和投入、管理能力和执行力等方面来看，驻村工作队明显带动提升了村两委的工作和治理水平，使其摆脱了原有的陈旧、落后的工作方式和作风，帮助他们提升了农村工作的质量和能力。

第三，这一帮扶–分享治理模式还提升了工作队的工作执行效率和包容性。因为分享治理具有信任广泛、目标共识高的特点[①]，所以驻村“第一书记”和驻村干部队员通过帮扶村两委，其实反过来也促进了村两委帮助“第一书记”和驻村干部队员自身去开展扶贫项目发展和执行组织任务的工作。在Q县YP村，村党支部书记就在开展各项扶贫开发、办好脱贫致富电视夜校、发展特色产业以带动全村经济发展、利用互联网建立起村级农产品销售团队等方面积极协助和配合“第一书记”落实好了上级组织交代和制定的各项工作[②]。这极大地推动了“第一书记”和驻村干部队员的工作执行效率和效果，使得充分发挥村党支部书记工作队职能，让其在脱贫攻坚战斗中冲在最前线成为了可能[③]。这种在Q县各村由村党支部书记主动带头开展驻村工作的广泛动能帮助“第一书记”和驻村干部队员自身提升了驻村工作的效率，也让他们成为了真正稳定的“驻村”队伍。

“第一书记”和驻村干部队员与村两委干部所形成的帮扶–分享治理模式不仅顺利让其嵌入到基层村庄的脱贫攻坚和治理过程之中，而且还推动了村两委干部的村级治理和服务能力得到提升或改善，这也直接增强了

① 参见田凯等著.《组织理论：公共的视角》，北京：北京大学出版社，2020年，第60–61页。

② 参见YP村党支部书记.“2018年党支部书记个人述职报告”，来源于调研地提供的资料，2019年7月16日。

③ 参见MTP村党支部书记.“2018年党支部书记个人述职报告”，来源于调研地提供的资料，2019年3月20日。

“第一书记”和驻村干部队员的工作执行效率和效果。当然，这一网络治理模式也存在着不足，即“第一书记”和驻村干部队员与村两委干部的合作和结合无法彻底消除二者之间的冲突或摩擦；毕竟“第一书记”和驻村干部队员是代表国家深入基层进行治理的外部力量，他们的到来的确增强了所驻村庄在项目、资金、技术、信息等资源的获得和发展，而村两委则代表着基层本身的内在力量，通过农村的熟人社会发挥着内部的信息优势和关系优势，以至于村两委干部之间的“共谋”和农村关系的闭合可能会削弱或排斥“第一书记”和驻村干部队员的驻村工作执行[①]，进而导致二者之间产生工作上的隔阂甚至对立冲突。而即时通过不断的沟通合作和融合，二者之间的冲突和隔阂不存在了，但是驻村工作上的分歧和摩擦仍旧会时常出现。毕竟脱贫攻坚的压力也很大，村里很多事不好推动，推动的时候就会有一定的分歧，村干部指责帮扶单位支持力度不够，而驻村干部就说村两委欠缺承担，互相指责（访谈记录：qz2019072201）。可见，“第一书记”和驻村干部队员与村两委干部之间的互动和合作也充满着复杂性和多样性，只要是有人的地方，彼此间的摩擦和分歧也无法完全消弭，即使是建立起帮扶–分享式的网络治理模式。

总之，“第一书记”和驻村干部队员与村两委干部所形成的帮扶–分享治理模式，实际还是等级式党政官僚行政体系计划和安排的结果；尽管这一模式提升了驻村工作队的工作执行效率和效果，也推动了村级治理和公共服务水平的改善或提高，但是作为上级组织的干预和设计安排的模式，它无法真正消除基层“第一书记”和驻村干部队员与村两委干部之间的工作冲突和摩擦，以至于二者之间的合作或融合只是在建立在共同的任务和

[①] 对此一现象的研究可参见许汉泽，李小云.“精准扶贫背景下驻村机制的实践困境及其后果——以豫中J县驻村‘第一书记’扶贫为例”，载于《江西财经大学学报》，2017年第3期，第82–89页。

目标的基础之上，这导致脱贫攻坚的过程中存在着“第一书记与村两委”两个主体对“村庄与贫困户”两个对象的双轨双层治理[①]的现象。而且在农村基层一旦这种共同的任务和目标没有了，那么如何打造一支“不走”的工作队也成为一个难题[②]，以至于这种帮扶–分享的网络治理模式在未来就会面临着瓦解或解体的可能，所以工作队与村两委组织网络的帮扶–分享治理在未来是否可以持续也面临着不确定性。

四、工作队与村民组织网络的结对–发展型治理

驻村工作队执行国家脱贫攻坚的任务，其直接的帮扶对象就是所驻村的贫困户，因此，工作队要想把驻村工作执行的到位和执行准确，在农村基层环境中与村民、贫困户直接打交道和互动就变得至关重要，这关系到上级组织对工作队的监督、考核和评估，也关乎到国家脱贫攻坚的任务能否最终得以落实和完成。所以本节将对工作队与村民的组织网络关系及其所形成的网络治理模式进行深入分析和探讨。

在前述中提到的国家给驻村工作队布置的十大明确任务中，有八项任务都涉及到村民和贫困户，其他两项则是关于扶贫资金的监管和加强村两委基层组织建设。可见，国家的脱贫攻坚任务直接对象和主要受益对象就是村民和贫困户，他们是驻村工作队开展驻村工作的主要和重点的对象。

[①] 参见刘建生，涂琦瑶，施晨.“‘双轨双层’治理：第一书记与村两委的基层贫困治理研究”，载于《中国行政管理》，2019年第11期，第138–144页。

[②] 调研中发现，大部分驻村“第一书记”都表示要打造“不走”的工作队就需要村两委干部和工作队小队长们积极提高基层治理服务和管理能力，掌握项目发展的素质、技术和知识，这样以后村两委和村民就能接着工作队把基层工作做好、做实。但实际上，驻村工作队的监督和帮扶职能则是村庄自身所不具备的，一旦以后驻村工作队撤走，谁来监督和帮扶村两委和村民就又会成为问题，所以如何在农村基层打造“不走”的工作队始终是国家和地方要面对和考虑的一个难题。

同时，在地方上像海南省也遵循着国家的任务布置，在规定驻村工作队的十二项主要职责中，有八项职责也直接关涉到村民和贫困户，而且在规定驻村工作队队长的六项主要职责中，也有四项直接涉及村民和贫困户，可见，省里对此也是高度重视。由此，驻村工作队与村民和贫困户直接的联系和互动，成为他们开展驻村工作和任务执行的根本[①]。

而工作队及其驻村干部队员为了融入所驻村庄并与村民和贫困户建立紧密联系和互动，除了在生活和工作上“钉”在了村里以外，还改变了他们过去在单位里一贯的交流沟通方式以适应和尊重村民的心理和习俗。在村里做事要身段、姿态委婉一些，一般跟村民是先讲人情后谈工作，因为他们心里很担心你不尊重他们，所以只要我开着车，看见村民就会把车子停下来，跟村民讲几句话再走，以至于与他们沟通的这个习惯我坚持下来了（访谈记录：qz2019072201）。此外，为了使村民积极配合并参与驻村工作，不少工作队的干部队员也经常自掏腰包，跟村民喝酒聊家常，干什么工作和村民、小队长们喝点酒能拉近彼此间的距离，这样工作就好开展，他们也就愿意配合了（访谈记录：qz2019071706）。于是，通过这些方式的改变，工作队及其驻村干部队员就与帮扶对象（即贫困户）和村民逐渐建立起紧密的联系和互动关系，以至于工作队与村民之间就形成了一种一对一结对帮扶的组织间网络。

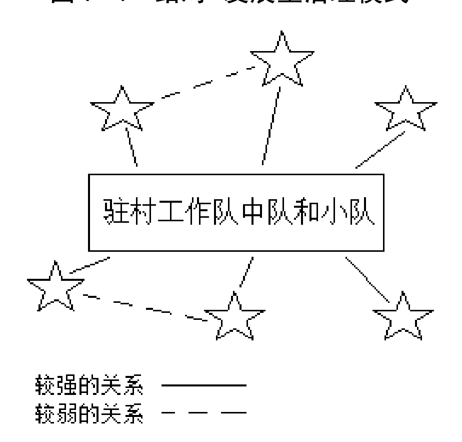
当然，工作队与村民的组织间网络不同于图 6-1 所描述的组织间网络，主要区别在于村民不构成一个正式的组织，而且上级组织要求驻村工作队要派帮扶队员专门结对帮扶贫困户，所以工作队与村民的组织关系不

[①] 一个奇怪的现象是，关于驻村工作队与村民和贫困户之间的联系和互动被关注和展开学术研究的很少，而二者之间的关系才是脱贫攻坚工作的重点或重心所在。所以把视角朝下看，去关注和研究工作队与村民和贫困户之间的联系和互动既是必要的也是极为重要的。

是真正的网络状，而是点对点或一对一的联络和组织关系。这样既能做到精准帮扶也能够对每户村民进行全面的联络和关注，帮助每户村民解决各自的自家问题，也许村民足不出户就会有工作队队员来上门询问并帮助解决问题了。于是，“干部包户”在这种一对一结对帮扶的组织关系中就真正地得以实现了。而工作队与村民之间的一对一结对帮扶的组织关系其实也是上级组织要求和安排的结果。毕竟精准扶贫是一户一策的扶贫，还有项目安排的精准与资金使用的精准，这个东西也要针对每一个村、针对每一个户来施策；如果一问老百姓，帮扶单位是谁，帮扶人是谁，如果说不知道的，那就麻烦了，帮扶单位和帮扶人要追责的，如果问到你家经常来不来，如果说从来不来的，那么这个干部就死定了（访谈记录：qz2019071101）。可见，上级组织领导对这种一对一结对帮扶的组织关系甚为重视，它牵涉着对工作队及其驻村干部队员的监督、考核和问责。

而在具体的服务管理和基层治理关系中，工作队与村民之间的一对一结对帮扶关系成为了工作队对村民进行组织治理的基础，以至于工作队与村民之间形成了一种结对–发展型治理模式，如下图所示：

图 7–4　结对–发展型治理模式



来源：该图改编自田凯等著.《组织理论：公共的视角》，北京：北京大学出版社，2020 年，第 59 页。注：图中的实线表示较强的关系，虚线表示较弱的关

系，方块表示驻村工作中队和小队，驻村工作队中队包含小队，五角星表示村民包括贫困户。

可以看到，驻村工作队中队和小队的干部队员们与村民建立起一对一结对帮扶的关系后形成了一种结对–发展型的网络治理模式。在这一模式中，派出的工作队与村两委相结合组成驻村工作队中队和小队，它是农村脱贫攻坚过程中一个临时性的、独立的管理和服务机构，并由该机构来管理和领导村级网络关系的运行，并对村民尤其是贫困户结对建立起一对一的帮扶工作关系，所以他们二者之间的关系较强、甚至极为紧密。同时，由于脱贫攻坚的主要任务就是要让贫困户摆脱贫困，让贫困村摘掉贫困的"帽子"，所以这种一对一结对帮扶的关系就具有极强的发展导向，而且由外部行政力量的干预、协调和规划来实施让村民脱贫致富的各种发展项目和措施[①]，因而这里就称之为结对–发展型治理模式。在这一治理模式中，工作队对村民的结对帮扶是运作的基础，而工作队包村包户的干预发展则是导向和任务目标，因此，结对–发展型治理模式不仅有利于工作队开展驻村工作、实现任务和目标的精准执行，而且还有利于村民真正实现脱贫致富、实现村里的家家户户有难即帮、有困即扶、有灾即消。

当然，这一结对–发展型治理模式的形成主要源于上级组织的规定和安排，在国家要求驻村工作队帮扶带动贫困户和村民脱贫致富，与地方要求驻村工作队展开一对一结对的精准帮扶的双重要求和压力下，工作队与村民之间的结对–发展型治理应运而生，于是，村民和贫困户只要有任何问题和要求去找驻村工作队，工作队的干部队员就会积极帮助和解决，以至于村民与工作队之间建立起紧密的工作联系和互动。这一治理模式的优势就在于，能够最大化地推动驻村工作队积极下村到户并组织动员村民，及时性地回应村民的各种要求并帮助村民解决各种问题或困难，从而使工作队

[①] 这里的结对–发展型治理借鉴自发展型国家的概念，可参见禹贞恩.《发展型国家》，曹海军译，长春：吉林出版集团有限责任公司，2008 年。

与脱贫攻坚的直接对象或受益者建立起紧密的联系，这改变了过去基层治理和服务“悬浮化”的状态[①]，使得工作队真正地成为基层的“动员之手”。

因而，结对-发展型治理模式对工作队的组织执行和驻村工作也产生了三个的重要影响。第一，这一治理模式明显提升了工作队驻村工作的精准性、针对性和有效性，使得工作队的工作执行有了明确、直接的目标和对象。每个驻村工作队的干部队员都能在自己所分配或结对的帮扶对象上集中投入精力、展开驻村工作。在 Q 县 XL 村，“第一书记”会直接去与帮扶的村民打交道，村民比较好团结，因为农民比较淳朴和善良，通过聊聊家常、再加上解决农民的实际问题，村民的基本信息以及全村的基本情况也就都了解和掌握了；每个村做完整村推进后也会举办农村庆祝活动，村民自发参与一起吃个饭，也能提高村民的凝聚力和团结，这更加便于驻村干部队员开展针对性的工作了（访谈记录：qz2019071902）。此外，村里若出缺了一个工作岗位，比如是哪个村小组的保洁员那就会找哪个村小组的村民，于是他们的帮扶队员就会直接联系通知他的村民，帮他写申请书去申请获得工作岗位（访谈记录：qz2019071901）。这样很多驻村工作就变得直接、明确，也提升了工作队的驻村工作效果。

第二，在结对-发展型治理模式中，结对帮扶只是基础，带动贫困户实现脱贫发展才是根本和目标，所以这一治理模式对贫困户而言，能够让他们都加入到村里产业项目的发展之中，直接带动其脱贫致富、获得持续发展。驻村工作队开展驻村工作的重点就是发展村级产业项目，为此，“第一书记”和帮扶队员都会优先考虑自己的贫困户，为他们建立脱贫致富的

[①] 这是精准扶贫以来工作队驻村为农村基层治理所带来的重要改变，相关研究可参见郭占锋，李琳，张坤.“从‘悬浮型’政权到‘下沉型’政权——精准扶贫对基层治理的影响研究”，载于《中国农村研究》，2018 年第 1 期，第 83–101 页；蒋永甫，宁西.“从‘悬浮型政权’到‘嵌入式治理’：一种乡镇工作机制的考察”，载于《中国农村研究》，2019 年第 1 期，第 166–186 页。

产业发展项目。在 Q 县 HH 村，该村会种植优盾草，所以工作队建立了公司+贫困户项目发展模式，让自身没有项目或收入来源的贫困户来种这个药材，只要他们种，村里就会收购，并提前给贫困户支付一点钱作为保证金，种了交给村里来收（访谈记录：qz2019072101）。此外，该村工作队还打造了一个冬季瓜菜的产业项目，建立起村党支部+贫困户的合作社，几年经营下来瓜菜的收入不错，就给贫困户分红了，村集体是不分的，一户贫困户分得一千块钱左右（访谈记录：qz2019072101）。有的贫困户有自家养牛的产业，工作队就因地制宜地帮扶并鼓励他坚持做下去，时间长了赚了十几万可以做点小生意了（访谈记录：qz2019072101）。所以这种治理模式对贫困户的脱贫发展起到了重要的作用，直接带动他们增收致富。

第三，对一般的村民而言，结对–发展型治理模式明显提升了村级治理和公共服务的水平。农村里群众因土地、利益产生纠纷和矛盾是经常发生的，但是以“第一书记”为首的工作队在村民之间还发挥调解民情纠纷的作用，以至于工作队的干部队员通过深入群众、服务群众、反映群众诉求便能化解基层村民矛盾，有效维护所驻村庄的和谐稳定。此外，工作队也积极帮助一般村民增收致富，通过举办电视夜校，挨家挨户邀请村民和贫困户参加，学习致富技术和知识，提高村民的教育水平和素质。同时，村里召开村民代表大会来讨论村集体经济发展和经费支出等决策，也会积极动员村民参与，这个会经常开（访谈记录：qz2019071805）。可见，这种治理模式对一般村民的帮助和提高也起到了重要的作用，动员起一般村民致富创收、积极学习提高的热情和动能。也让驻村工作队成为了基层农村真正的“动员之手”。

工作队与村民之间形成的结对–发展型治理模式不仅让身处基层的驻村工作队、贫困户和一般村民实现了“双赢”甚至“多赢”的作用或效果，而且还让国家和地方的由上而下的各种产业发展项目、资金和资源成

功地完成“最后一公里”，并把这些项目、资金和资源真正地转化为了基层治理质量实实在在的发展和提高。当然，这一治理模式也有着隐忧之处，即脱贫攻坚、抑或是乡村振兴以后，由帮扶单位派出的驻村干部队员走了或者离开了，如何在农村继续保持先前的发展劲头并打造出一支“不走的工作队”，这一难题仍旧悬而未决。许多驻村“第一书记”一致认为不管是“第一书记”，还是驻村工作队，不管驻村帮扶工作是 1 年还是 3 年，终究还是要走的，而农村真正要发展起来还是得靠这些不走的村两委干部，最终的发展还是要把他们带动起来，靠他们自己；不管是发展产业也好还是其他方面也好，工作队帮扶他们，传达的新发展方法和思路，这些只是方法和途径，而根本还是要把他们扶起来，使他们强起来才行（访谈记录：qz2019071201）。可见，结对-发展型治理模式并非一劳永逸，未来只有实施“能人兴村”战略，吸引回流精英投身农村[①]，同时打造一支本地化的“带不走的人才队伍”[②]可能才是正解。

总之，工作队与村民之间形成的结对-发展型治理模式实际还是源于上级组织的规定和安排。虽然这一治理模式对工作队的工作执行、贫困户的脱贫致富和一般村民的发展和提高都起到了重要的作用，但是一旦国家的各种基层任务和目标完成以后，这种治理模式还能否持续存在并继续发挥作用，这是无法确定的。所以由等级式党政官僚行政体系所设计和安排的组织间的网络治理模式并不是常规或常态化的治理机制，尽管工作队及其驻村干部队员都是由帮扶单位和乡镇单位大量派出的，来自于常规化的行政体系之中，但是作为所驻村庄的外来力量，他们的驻村工作完成以后

[①] 参见田北海，殷柯柯.“如何打造一支不走的乡村振兴工作队？——论回流精英在巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接中的作用”，载于《武汉社会科学》，2022 年第 2 期，第 88-96 页。

[②] 参见周瑞玲，何得桂，张旭亮.“打造一支‘不走的扶贫工作队’：陕西省石泉县‘能人兴村’战略的探索与启示”，载于《国家治理》，2019 年第 7 期，第 59-64 页。

还能持续驻村多久、抑或是要驻村工作到何时，这些都是其自身所无法掌控的，因此，工作队的“命运”或未来始终是由等级式党政官僚行政体系的权力意志来决定，这也必然意味着在农村基于共同的国家任务或目标而形成的组织间网络治理模式也会充满着能否持续实施的风险或不确定性。

五、小结

本章在驻村工作队投入到农村基层的第二重环境中，就工作队与帮扶单位、乡镇单位、村两委以及村民之间的组织间网络关系进行了具体的分析和探讨。这能反映出工作队作为“动员之手”的组织嵌入能力及其在基层组织网络关系中的工作过程和逻辑。首先，基于共同的国家任务和目标，工作队与帮扶单位、乡镇单位和村两委形成了组织间网络，在多组织的维度里，建立起分工合作的工作关系。而以驻村工作队为中心，在这种组织间网络中，工作队与帮扶单位和乡镇单位形成了领导组织治理的模式，这是基上下级组织间的科层制结构所决定的，所以帮扶单位和乡镇单位在脱贫攻坚过程中始终领导和支持着工作队的驻村工作，而工作队的驻村工作也始终处于这些单位的监督和掌控之中。其次，基于组织间网络，工作队与村两委也形成了帮扶–分享治理的模式，在这一治理模式中，工作队与村两委干部混合组成驻村工作队中队，共同为了国家的任务和目标而合作工作，成为了一个休戚与共的驻村工作的整体团队。这既推动了脱贫攻坚任务的逐步实现，也提升并改善了基层治理和公共服务水平。最后，工作队与村民之间的网络关系也是值得分析和探讨的，二者之间形成一种结对–发展型治理的模式。在这一治理模式中，工作队的干部队员一对一结对帮扶贫困户，同时对一般的村民也会提供及时的帮助，并通过实施村级产业发展项目来带动村民脱贫致富和持续发展。这使得工作队的驻村工作和

执行、贫困户的脱贫和一般村民的发展实现了“多赢”的效果，同时也完成了国家和地方脱贫攻坚的各种任务和目标。

可以看到，上述工作队与帮扶单位、乡镇单位、村两委和村民所形成的组织间网络是一个统合农村基层治理各方的大的整体，在此之中，工作队与其他单位组织和村民基于脱贫攻坚的工作实践又分别形成了不同的、具体的组织网络治理模式，这些治理模式的确推动了工作队驻村工作的效率，实现了国家脱贫攻坚的任务和目标，但是这些治理模式也存在着共性的问题或不足，即无论是哪种治理模式，其实质都是依赖于上级组织的权力意志来设计和安排，所以一旦国家的任务和目标得以全部实现，那么下派的工作队干部队员离开之后，农村基层治理所提升的质量、水平与各种由上而下的资源投入和传递是否还能继续维持将面临着较大的不确定性，以至于这种由上级组织的依靠权力意志的安排和计划进而会导致驻村工作的相对封闭性和工作队缺乏自主行动的空间，那么未来一旦驻村工作暂时“退场”，农村基层是否还能够持续发展和茁壮提升也将面临着未知的疑问。可见，权力的强大力量的确可以短时间地实现其组织目标，但是长期来看，受益的对象或工作对象能否得到持续帮扶或提升则并不是一定的，以至于这些治理模式可能只是权力动员的“兴奋剂效应”[①]的体现罢了。

[①] 该说法源自王礼鑫.“动员式政策执行的‘兴奋剂效应’假说”，载于《武汉大学学报（哲学社会科学版）》，2015年第1期，第77–83页。

| 第八章 |
结　语

一、从“动员之手”到“权力之手”

毫无疑问的是，20世纪漫长的中国现代史就是一部关于革命的历史。中国共产党通过动员农民而“制造革命”，抑或是农民经由中国共产党的动员而去“干革命”[①]，使得中国共产党最终成功地取得了革命的胜利。然而，这种“制造”或者“干”革命的背后，有一种动员性的组织被长期的忽视了，这就是驻村工作队。驻村工作队是中国共产党在农村基层“制造”或者“干”革命的重要组成部分，以至于建国后在历次的政治运动、社会主义建设、改革开放与新时代的国家治理的各时期和阶段，这一动员性组织一直承担着国家在农村基层“制造”任务或者“干”任务的角色。所以驻村工作队是中国共产党在农村基层名副其实的“动员之手”。

那么这一“动员之手”是怎样组织起来的，本文通过前述章节的论证，具体地分析和探讨了驻村工作队作为“动员之手”的组织形态构成及其运作。首先，在驻村工作队的组织队伍结构方面，工作队的干部队员是由上至下从帮扶单位或乡镇单位派出的，省、市县、乡镇都有一定数量的单位

[①] 参见李里峰.“中国革命中的乡村动员：一项政治史的考察”，载于《江苏社会科学》，2015年第3期，第193页。

抽调或派遣自己的干部参与驻村工作，因此，尽管这些驻村干部队员的行政层级和单位部门隶属不同，但却都属于整个等级式党政官僚行政体系的一部分，也都是中国地方和基层治理中的精英群体。同时，他们的派遣或抽调也都是按照一定的组织原则和程序选任派出的，也会定期地实行轮换和调整、流动，并且驻村工作的优秀者也有机会获得职务的提拔和晋升。当然，驻村干部队员要想完成好国家交予的任务和目标，国家对其组成的队伍也会设有严格的培训、学习和激励机制，以使他们获得和提高驻村工作的经验、能力和动力。

其次，在驻村工作队的组织资源结构方面，由于工作队是代表国家下到农村基层开展驻村工作，所以工作队所需运转的组织资源对其也十分重要。工作队获得组织资源的路径和方式是多元的，但主要依赖于等级式党政官僚行政体系的行政计划和安排。而作为基层治理的“动员之手”，工作队还需要担负向农村基层进行组织资源传递的角色。在纵向层面，工作队的资源传递机制主要是层级式的党政官僚行政体系所设计并来配置安排资源的传递；而在横向层面（即单位帮扶层面），工作队的资源传递机制和方式也是多样的。不过，在组织资源传递的过程中也产生了组织的“资源诅咒”效应，以致资源传递的铺张浪费、项目资源的“台账化”、资源投入的短视化等负面效果也逐渐在工作队的驻村工作中显现出来。

然后，在驻村工作队的组织管理结构方面，为保证工作队能够精准执行任务和目标，国家和地方对工作队建立起了一系列的组织管理和制度设计。在国家层面，工作队处于一套由上到下的组织领导体系之中，接受其层层的领导、监督和考核管理；而在地方层面，工作队则处于一套脱贫攻坚战斗体系之中，是地方脱贫攻坚场域的战斗“主力军”；同时，驻村工作队自身也形成了一套完整的组织结构，领导并联合着所驻村庄的干部、小组长和村民展开驻村工作。此外，工作队的组织制度管理和工作程序以及

工作保障也都有具体的设计和安排。以至于在一系列严格、规范的组织管理制度和工作细则的要求下，以及在国家和地方的任务压力和要求下，对工作队的组织管理形成了一种“准军事化”的管理机制和负面效应。

接着，在驻村工作队的组织执行结构方面，工作队的组织执行任务和目标是复杂、多样的，而且在由上到下层层加码、层层精细化和层层泛化之下，工作队更要事无巨细地努力执行好各种下沉的工作任务。此外，为了推动工作队的组织执行，地方上也设计出“大比武”的形式，意图通过工作队之间的工作竞争和评比来强化工作队的任务执行和驻村工作效果，这更加加剧了工作队的组织执行的压力和强度。当然，工作队的组织执行也面临着由其执行偏差所导致的惩处压力，这种严格的惩处或严肃的追责导致工作队的组织执行产生了“自我规训”、“自我加码”和“自我牺牲”等现象，像权力的“毛细管”作用一样不断强化着工作队的干部队员自我加压、加倍执行或完成组织任务和目标，以至于工作队的组织执行得以在组织目标、预期和各种要求下稳步开展。

最后，在驻村工作队与基层组织间的网络关系方面，工作队在农村基层与帮扶单位、乡镇单位、村两委和村民之间基于共同的国家任务和目标而形成了组织间网络，它们之间跨越单个组织的边界建立起分工合作的稳定关系。并且工作队与不同的单一组织之间也形成了独特的网络治理模式，工作队与帮扶单位和乡镇单位形成的是领导组织治理模式，与村两委形成的是帮扶-分享治理模式，与村民（包括贫困户）形成的是结对-发展型治理模式，这些治理模式都有利于提升工作队的组织执行效率、更好地使其开展驻村工作，同时也帮扶推动了村两委、村民实现了“双赢”的效果。然而，这些网络治理模式又都源自于上级组织的权力意志的设计和安排，因此，未来一旦工作队离开了，农村基层能否持续发展和提升也面临着未知或不确定性。

从工作队的组织队伍、组织资源、组织管理、组织执行到其在农村基层的组织间网络关系，这五个方面共同构成了工作队的组织形态，组织工作队成为了基层真正的“动员之手”。然而，这一组织形态的各个方面却有一个共同的特点，即都源自于等级式党政官僚行政体系的决定和安排，以至于这种组织性的权力意志和权力要求决定了工作队的组织形态建构和运作，于是作为基层治理的“动员之手”，驻村工作队也化身成为开展驻村工作的“权力之手”。作为“权力之手”，工作队在基层治理中依托组织形态的建立和运转的确快速推进并完成了国家脱贫攻坚的目标和任务，但是也给基层治理带来了意想不到的影响，诸如组织的“资源诅咒”、工作队工作的“自我加码”以及未来基层持续发展的不确定性等，都是权力强力干预和推动基层治理下所产生的问题或麻烦；而且作为“权力之手”，工作队的自主行动和自行工作空间也是被限制或压缩的，以至于他们引入或联合市场力量和社会组织参与农村基层的脱贫攻坚工作也有着某些局限，以至于如何真正调动起市场主体和社会力量参与农村的致富和发展也成为未来需要长远考虑的重要问题。

当然，中国能够在短时间内实现广大农村基层的脱贫发展，也有着一直以来路径依赖的惯性，即从改革开放以来，农村的改革和贫困治理一直都依赖于地方官僚干部的能力和作用，无论是共演发展[①]、地方政府公司化[②]还是地方政府法团主义[③]等论证和解释，都聚焦于地方基层官僚干部的能动性和作用，以至于国家对地方的经济增长和发展的控制相对地在

[①] 来自于学者洪源远的解释，参见洪源远.《中国如何跳出贫困陷阱》，香港：香港中文大学出版社，2018 年。

[②] 来自于学者赵树凯、折晓叶等人的研究，参见赵树凯.“地方政府公司化:体制优势还是劣势？”，载于《文化纵横》，2012 年第 2 期，第 73-80 页；折晓叶.《村庄的再造：一个超级村庄的变迁》，北京：商务印书馆，2020 年。

[③] 来自于学者戴慕珍的解释，参见戴慕珍.《中国乡村起飞：经济改革的制度基础》，李伟东译，北京：中国社会科学出版社，2021 年。

逐渐减弱。而到 2015 年脱贫攻坚开始之际，广大农村基层的贫困人口仍然很多，于是国家就从权力上收紧了对地方发展的控制，通过广泛派遣驻村工作队的组织机制下沉到地方，并配合和帮扶地方官僚干部来快速推动广大农村的脱贫致富。因此，从更广阔的宏观视野来看，驻村工作队其实就是对过去依赖地方官僚干部的能动性和作用的一种路径强化；在地方官僚干部无力彻底解决农村基层贫困问题之际，通过广泛派遣驻村工作队来增强地方官僚干部的治理能动性和作用，使其彻底解决农村基层的贫困和发展问题。所以，工作队是真正的“权力之手”，因为它的干部队员也都是精挑细选自地方的官僚干部，而且驻村工作队的派遣、管理和监督考核又是国家和地方从上到下精心设计和安排的，是成体系化和精密化的，因而工作队的到来无疑使地方官僚干部的能力和作用能够得到提升，这样大家相互配合、协作便能够快速、精准地推动国家脱贫攻坚各项任务和目标的实现。

二、解放“无形之手”

农村基层的贫困和发展问题一直以来都是国家关心和重视的重要领域，以致农村基层的脱贫和发展主要还是依赖于等级式的党政官僚行政体系来主导和推动，于是驻村工作队也是名副其实的“权力之手”。所以从对工作队的研究和分析可以看到，国家建设和基层社会治理过程中，各级政府行为对此的干预、管理和影响[①]是非常大和深的，这种“有形之手”主导甚至决定了中国国家建设和基层社会治理的方方面面。那么中国的“无

[①] 相关研究可参见周雪光，刘世定，折晓叶主编.《国家建设与政府行为》，北京：中国社会科学出版社，2012 年；周雪光.《中国国家治理的制度逻辑：一个组织学研究》，北京：生活·读书·新知三联书店，2017 年。

形之手”又在哪里?

改革开放四十多年来，中国的改革之路也是一条市场经济发展之路，政府与民间市场和社会共举才打造了中国特色社会主义的市场经济[①]，可是直到如今，市场的力量和民间社会的力量却在萎缩、变小，以至于“无形之手”有在逐渐消失的危险。然而，农村基层的治理和发展离不开“无形之手”的介入和作用，自亚当·斯密发现“无形之手”的奥秘以来，积极发挥市场的基础性力量和作用是国家财富增长的源泉这一观念一直影响至今，农民或村民其实就是市场主体本身、是市场和社会力量的一部分，因为有人的地方就会有自发和自主的市场与社会。所以与其一味地由上至下的政府干预和调控农村基层的发展，不如真正地解放农民，让他们获得自由发展、自由迁徙、保障私有产权、同等的社会福利等基本权利[②]，这样农村基层的广大群体就自然而然地会成为真正的市场主体和社会力量，并通过自由地相互交换、交易和积极的互动等自发自主机制而逐渐发展繁荣起来。总之，“无形之手”就在中国的广大天地和平凡的个人、群体之中，只有真正的解放“无形之手”，才会为未来中国的可持续发展和繁荣奠定坚实的基础。

当然，解放“无形之手”需要从解决几个最基本的问题作为基础或开始。这些最基本的问题可能如同“天问”一般难得回应。第一，为什么农民或村民的社会身份不能与城市居民的保持同等和一致?这么多年以来，农村户籍和城市户籍的分隔是造成农民基本权利缺失或不足的社会身份

[①] 对此过程的研究和陈述可参见罗纳德·科斯，王宁.《变革中国：市场经济的中国之路》，徐尧，李哲民译，北京：中信出版社，2013 年。

[②] 著名经济学家、思想家阿马蒂亚·森早就通过出色的经验研究论证过，对民众自由和基本权利的保障能够推动国家各方面的发展并避免饥荒等人祸和灾难，参见阿马蒂亚·森.《以自由看待发展》，任赜，于真译，北京：中国人民大学出版社，2002 年;《贫困与饥荒》，王宇，王文玉译，北京：商务印书馆，2001 年。

障碍，以至于过去利用城乡的“剪刀差”完成了国家的工业化，现在利用城乡的二元分割完成了城市的现代化或城镇化，那么农村和农民自身的现代化又在哪里？现代化的进程就是城市化的进程，所以农民的社会身份理当与城市居民的同等、一致。第二，为什么农民或村民不能自由迁徙、流动，进城后获得与城市居民一样的基本权利和福利？过去农民进城要开介绍信，现在农民进城不要了，却也没有城市居民的同等福利和保障，难道农民就一定要一辈子牢牢地拴在自己的土地和宅地上吗？尽管现在很多大中小城市放开了农民进城的户籍限制，但是能进程成为城市居民是一回事，而能不能获得同等的城市生活权利和福利又是另一回事，农民何时能实现真正有同等保障的自由迁徙和流动才是其社会身份区隔得以解除的标志。

第三，为什么农民或村民的土地、宅地不能获得私有产权或自主财产权的确权和保障？土地和宅地的集体产权化真的有利于农民的生活和发展吗？如果自己的土地和宅地不能自主交换、无法自由交易并取得收益，那么农民又能凭什么资源或积累的财富进城而成为获得稳定生活的城市居民，难道土地和宅地的集体产权化就是拴住农民的“铁链”？尽管现在不少地方开始鼓励和支持农村土地和宅地的交易和流转，但是农民自主交易的权利和收益仍旧受到严格限制[①]，农民何时能实现土地和宅地的自主交易并获得自我收益才是农民生活富足的真正开始。第四，为什么农民或村民不能自由、自主地获得和行使参与政治权力的权利？作为农村基层自治性组织的村民委员会仍然不是真正的代表农民利益的自治性机构，因而农村基层也就没有自下而上的民主选举和公共空间的活跃，以致保卫农民

[①] 而且这种限制不光来自于制度和政策上，也来自于学者的理论说辞和文过饰非，参见贺雪峰.《地权的逻辑：中国农村土地制度向何处去》，北京：中国政法大学出版社，2010 年。

基本权利并争取自身诉求的空间极为有限。而且村民自治一直在基层党组织的领导和运作之下，以致村政管理与村民自治、村党组织与村民自治组织、村党务与村政务之间一直存在着协调和衔接的难题[①]。

在现代文明国家中，其民众一般都是具备公民权利、政治权利和社会权利这三大基本公民权的[②]，以至于任何民众的自由流动、迁徙、私有财产和社会福利的获得和保障理当都是以此作为基础。而中国农民的三大权利至今仍没有完全具备并得到充分的保障，以至于改革开放以来，中国农民的收入和生活水平的增长和发展是在一种基本权利得不到确权和充分保障的情况下实现的，这的确是一种值得研究的奇怪的发展现象。也说明权力干预是能够推动一国经济发展和收入增长的，但是能否持续发展和增长却不一定由权力干预所能决定[③]，因此，发展和增长与其说是一个经济问题，不如说更是一个政治问题。要想解放"无形之手"，便要对政治权力结构进行改革才行，以改变一直以来权力干预发展的路径依赖惯性，而这又涉及到另一个值得深入研究的重要领域了。

[①] 参见徐勇.《中国农村村民自治》，北京：生活·读书·新知三联书店，2018年，第160–185页。

[②] 参见T.H.马歇尔，安东尼·吉登斯.《公民身份与社会阶级》，刘训练译，南京：江苏人民出版社，2008年。

[③] 奥尔森对此贡献了出色的研究，参见曼瑟·奥尔森.《权力与繁荣》，苏长和，嵇飞译，上海：上海人民出版社，2005年。

附录 1　访谈提纲

一、调研主题

1. Q 县驻村工作队建设和运作情况。

2. Q 县驻村工作队驻村帮扶工作及其具体情况。

3. Q 县村两委建设。

二、县级层面的访谈提纲

（一）关于 Q 县“十三五”贫困村的认定

1.“十二五”、“十三五”贫困村各有多少？名额如何分配？“十三五”贫困村，有多少是“十二五”的，“十三五”贫困村的评定过程。

2.“十三五”44 个贫困村，主要有哪几种情况致贫？

3. 在全国其他地方，存在帮扶不均衡的情况，有些驻村帮扶单位能够调动和给予的资源多。县里为避免此类情况，有哪些措施？

4. 从 2006 年农村税费改革到 2014 年，全县 100 个左右行政村的两委队伍，如果按示范、合格、软弱涣散三个标准来衡量，各占多少比例？软弱涣散有哪些表现？哪些原因造成？

5. 44 个贫困村在 2006–2014 年间村两委建设情况如何？

6. 过去几年农村示范党支部等创建的主要做法有哪些？

（二）关于 Q 县前三批联村帮扶机制基本情况

1. Q 县在 2016 年前有三批联村帮扶？基本做法有哪些？

2. Q 县之前的农村工作包括扶贫等，派出工作队这种方式，历史上有没有？

3.“第一书记”、工作队的派驻，与贫困村结对，主要考虑了哪些因素？

（三）关于驻村“第一书记”及工作队

1.“第一书记”、工作队成员，在原单位的工作，通常如何处理？

2.“第一书记”的待遇和保障方面，有何规定？

3. 派出单位对“第一书记”、驻村工作队队员如何进行年度考核？

4.“第一书记”的年度考核中，考核组如何组织与运行？

5. 最近几年“第一书记”以及帮扶队员的考核结果的使用情况？有无提拔使用的？

6. 考核后，有无召回或调整的？主要情况是？

7. 在县里看来，“第一书记”和工作队与现有的乡镇和村两委干部队伍，各自的优劣势是什么？又是如何共同开展驻村工作的？

三、驻村“第一书记”的访谈提纲

1. 通过什么遴选机制被派遣为驻村“第一书记”？

2. 您在原单位工作几年了？主要负责哪些工作？那之前做些什么工作？

3. 工作都有一个适应期，那您自我评估一下，是什么时候进入“第一书记”这个角色？作为一个合格的“第一书记”，进入角色之前做了哪些工作？挑战最大的是什么？

4. 据您了解，您原来的单位前几年给了村里多少项目？平均每年花了多少钱？

5. 近几年，村里发展党员是怎么一个流程？

6. 除了“钉钉”考勤管理，乡镇考勤和县的考核，上级对工作队还有什么管理措施？您觉得还有什么改进空间？

7. 现有的村级产业扶贫的情况是？本村哪种产业扶贫模式效果较好？又是如何做的？

四、脱贫攻坚工作队队员、帮扶干部的访谈提纲

1. 请问各位队员是哪一年参加工作的？都在哪些岗位工作过？您是哪一年入党的？在以前的乡镇工作中您是否担任过点员或点长？各位队员来到这里驻村工作有多长时间了？

2. 您是通过什么样的遴选机制被选派来担任工作队成员的？

3. “第一书记”和队员之间有明确的分工吗？大家之间的工作是怎样进行协调和分配的？

4. 您认为驻村工作队在产业扶贫方面起到了什么作用？现有的产业扶贫模式有哪些？又是如何做的？

5. 各位队员和小队长一般都来自同一派出单位，你们的考核和“第一书记”是统一的标准吗？还是有什么不同？

6. 你们认为驻村工作队在助力贫困村精准脱贫中的作用主要体现在什么方面？为什么要选派一支队伍驻村？之前的各项工作中有过类似的工作经历吗？

7. 我们目前了解到的上级对工作队的监督、考核方式有“钉钉”这种工作打卡的方式，除了这个之外还有什么管理措施？对此您还认为有其他的改善之处吗？

8. 各位队员来到村里开展驻村扶贫工作这段时间，还有什么体会和经历可以和我们聊聊？

五、村两委其他成员、后备干部、大学生村官、点员、离职村两委干部的访谈思路（即“四问三找”思路）

1. 问经历：个人经历、任职经历、选拔经历

2. 问业务：工作内容、工作关系、工作流程

3. 问历史：过去若干年村两委方面的情况

4. 问发展：产业扶贫、合作社、集体经济、村企业等

5. 找完整的典型事例

6. 找干部、村民对扶贫工作尤其是精准扶贫、驻村帮扶等的评价

7. 找工作队与乡镇、村两委之间关系的描述

六、村民（包括近年来新发展的党员、村老党员、致富能手、普通村民）的访谈思路（即“三问二找”思路）

1. 问经历：个人经历、培养经历、致富经历

2. 问参与：工作内容、工作关系、工作流程

3. 问历史：村过去若干年两委方面的情况

4. 找完整的典型事例

5. 找他们对村两委工作的（前后左右）对比、看法和评价等

附录 2　访谈记录表

序号	时间	地点	主题	访谈对象	编号
1	2019-7-11	县委、县政府驻地	Q 县座谈会		qz2019071101
2	2019-7-12	WL 镇党委、政府驻地	WL 镇座谈会		qz2019071201
3	2019-7-13	WL 镇 YP 村	正式访谈	杨某（女，大学生村官）	qz2019071301
4				蔡某（男，村委会副主任）	qz2019071302
5				蔡某（男，新发展党员）	qz2019071303
6				王某（男，村小组组长）	qz2019071304
7	2019-7-14	WL 镇 YP 村	正式访谈	王某（女，离职村两委成员）	qz2019071401
8				张某（男，离职村两委成员）	qz2019071402
9				蔡某（男，村小组组长，超过十年）	qz2019071403
10				蔡某（男，致富带头人，养蜂大户）	qz2019071404
11				符某（男，致富带头人）	qz2019071405
12				蔡某（男，离任村两委委员，1990-1998 年治保委员）	qz2019071406
13				黄某（男，现任党支部书记，致富带头人）	qz2019071407
14			非正式访谈	连某（驻村“第一书记”）	qz2019071408
15			非正式访谈	廖某（帮扶干部）	qz2019071409
16	2019-7-15	WL 镇 LM 村	正式访谈	陈某（未担任村级干部的老党员）	qz2019071501
17				黄某（未担任过村级干部的老党员）	qz2019071502
18				黄某（离任两委委员，2004-2016 年治保主任）	qz2019071503

序号	时间	地点	主题	访谈对象	编号
19				王某（2007-2016 年村党支部书记）	qz2019071504
20				苏某（致富带头人）	qz2019071505
21				杨某（村后备干部，致富带头人）	qz2019071506
22				曾某（新发展党员，小组副组长）	qz2019071507
23				陆某（致富带头人，新发展党员）	qz2019071508
24				陈某（驻村帮扶干部，信贷员）	qz2019071509
25				叶某（驻村帮扶干部，信贷员）	qz2019071510
26				洪某（驻村工作队队员，县农信社员工，17 年驻村）	qz2019071511
27				陈某（新发展党员，18 年入党）	qz2019071512
28				黄某（村党支部书记）	qz2019071513
29				林某（2013 年起担任村委副书记）	qz2019071514
30				杨某（大学生村官，村委委员）	qz2019071515
31			非正式访谈	曹某（驻村“第一书记”）	qz2019071516
32	2019-7-16	HP 镇 JT 村	正式访谈	胡某（离职村干部）	qz2019071601
33				陈某（党支部书记）	qz2019071602
34				黄某（离职村干部，曾担任妇女委员）	qz2019071603
35				王某（精准扶贫贫困户，新发展党员）	qz2019071604
36				林某（村两委干部，分管综合治理）	qz2019071605
37				王某（工作队队员，科学技术和工业信息服务中心）	qz2019071606
38				吉某（老党员）	qz2019071607
39				黄某（离任两委成员）	qz2019071608
40				刘某（后备干部）	qz2019071609
41				马某（新党员）	qz2019071610
42				胡某（致富带头人）	qz2019071611

序号	时间	地点	主题	访谈对象	编号
43				王某（致富带头人）	qz2019071612
44				王某（妇女主任）	qz2019071613
45				李某（驻村“第一书记”）	qz2019071614
46			非正式访谈	信某（JT 村乡村振兴工作队队长，扶贫工作队队员）	qz2019071615
47	2019-7-17	HP 镇 CS 村	正式访谈	陈某（离职村两委干部）	qz2019071701
48				王某（镇人大代表、致富带头人妻子）	qz2019071702
49				卓某（离职村干部，前支部书记）	qz2019071703
50				陈某（致富带头人，养鸽）	qz2019071704
51				王某（村委会副主任）	qz2019071705
52				凌某（驻村“第一书记”）	qz2019071706
53				陈某（老党员）	qz2019071707
54				胡某（老干部）	qz2019071708
55				吉某（后备干部）	qz2019071709
56				黄某（村支书）	qz2019071710
57				陈某（HP 镇副镇长，分管扶贫工作）	qz2019071711
58		HP 镇党委、政府驻地		王某（HP 镇组织委员，分管组织工作）	qz2019071712
59	2019-7-18	WL 镇 NJ 村	正式访谈	陈某（85 岁老党员）	qz2019071801
60				李某（离职村两委干部，2005-2008 年党支部书记）	qz2019071802
61				吕某（致富带头人、现任两委干部）	qz2019071803
62				王某（大学生村官）	qz2019071804
63				王某（驻村“第一书记”）	qz2019071805
64				王某（老党员）	qz2019071806
65				王某（离任村两委干部，1986-1994 年村委主任）	qz2019071807

序号	时间	地点	主题	访谈对象	编号
66				王某（村两委干部，2002-2018 年治保主任，2018 年起副主任）	qz2019071808
67				叶某（新发展党员）	qz2019071809
68				陈某（后备干部）	qz2019071810
69				林某（驻村工作队队员，财政局副局长）	qz2019071811
70				陈某（村党支部书记）	qz2019071812
71	2019-7-19	Q 县组织部	正式访谈	王某（ZX 村“第一书记”）	qz2019071901
72				周某（XL 村“第一书记”）	qz2019071902
73				陆某（CC 村“第一书记”兼驻村工作队长）	qz2019071903
74				陈某（XL 村“第一书记”兼驻村工作队长）	qz2019071904
75				苏某（DM 村驻村“第一书记”兼驻村工作队长）	qz2019071905
76				叶某（MTP 村“第一书记”兼驻村工作队长）	qz2019071906
77				黄某（帮扶队员，帮扶点在 CN 村）	qz2019071907
78				何某（SL 村驻村“第一书记”兼驻村工作队长）	qz2019071908
79				王某（中队长，YG 镇组织委员）	qz2019071909
80	2019-7-20	省 CZ 厅办公楼	正式访谈	杨某（“第一书记”，CZ 厅驻县 ZC 村）	qz2019072001
81	2019-7-21	省 FP 办	正式访谈	袁某（前驻村“第一书记”，省 FP 办驻 HH 村）	qz2019072101
82	2019-7-22	海口市红城湖路酒店	正式访谈	黄某（省 NX 社驻 Q 县 LM 村前“第一书记”）	qz2019072201

注：表格中重要信息已做技术处理。

参考文献

一、调研收集的文件资料

[1] Q 县组织部提供.“Q 县贫困村驻村工作队花名册”，2019 年。

[2] Q 县组织部提供.“Q 县第一批驻村‘第一书记’名单”，2019 年。

[3] Q 县组织部提供.“Q 县第二批驻村‘第一书记’名单”，2019 年。

[4] Q 县组织部提供.各村党支部书记“2018 年村党支部书记个人述职报告”，2019 年。

[5] Q 县组织部提供.各村“第一书记”“2018 年驻村‘第一书记’个人述职报告”，2019 年。

[6] Q 县组织部提供.“党建引领绘蓝图，脱贫攻坚见成效”，2019 年。

[7] Q 县组织部提供.“关于抓党建促脱贫攻坚工作的总结”，2019 年。

[8] Q 县组织部提供.“Q 县后备干部队伍建设情况的报告”，2019 年。

[9] Q 县组织部提供.“Q 县驻村‘第一书记’工作情况”，2019 年。

[10] Q 县组织部提供.“Q 县抓党建促脱贫攻坚工作报告”，2019 年。

[11] Q 县组织部提供.“LM 村委会 2018 年度工作总结”，2019 年。

[12] 河南省抽调机关干部驻村工作办公室编.《全省第三批驻村工作队所驻村统计册》，2003 年。

[13] J 单位党委组织部印发.“关于转发省委组织部办公室、省扶贫办综合处《关于认真做好新一轮驻村工作队人员选派工作的预通知》的通知”，2021 年。

二、中文文献

[1] 阿马蒂亚·森.《贫困与饥荒》，王宇，王文玉译，北京：商务印书馆，2001 年。

[2] 阿马蒂亚·森.《以自由看待发展》，任赜，于真译，北京：中国人民大学出版社，2002 年。

[3] 埃莉诺·奥斯特罗姆.《公共事物治理之道：集体行动制度的演进》，余逊达，陈旭东译，上海：上海译文出版社，2012 年。

[4] 布莱恩·唐宁.《军事革命与政治变革：近代早期欧洲的民主与专制之起源》，赵信敏译，上海：复旦大学出版社，2015 年。

[5] 查尔斯·蒂利.《强制、资本与欧洲国家》，魏洪钟译，上海：上海人民出版社，2012 年。

[6] 陈宝良.《中国的社与会》，北京：中国人民大学出版社，2011 年。

[7] 陈家喜等著.《干部选拔与政绩激励》，北京：中国社会科学出版社，2021 年。

[8] 陈明明.“军事化社会：军事管理方式的内在矛盾”，载于《战略与管理》，1997 年第 1 期。

[9] 陈那波，张程.“‘领导重视什么及为何？’：省级党政决策的注意力分配研究”，载于《公共管理与政策评论》，2022 年第 4 期。

[10] 陈庆立，左停.“选派干部驻村意愿分析——基于 L 县远郊 D 乡的调研”，载于《西北农林科技大学学报（社会科学版）》，2018 年第 4 期。

[11] 陈尧，马梦妤.“项目制政府购买的逻辑：诱致性社会组织的‘内卷化’”，载于《上海交通大学学报（哲学社会科学版）》，2019 年第 4 期。

[12] 戴安林.《湖南四清运动史》，北京：研究出版社，2005 年。

[13] 戴慕珍.《中国乡村起飞：经济改革的制度基础》，李伟东译，北京：

中国社会科学出版社，2021 年。

[14] 道格拉斯 · C · 诺思.《经济史中的结构与变迁》，上海：上海人民出版社，1994 年。

[15] 丹尼斯 · 朗.《权力论》，陆震纶，郑明哲译，北京：中国社会科学出版社，2001 年。

[16] 邓美英.《中央苏区政治动员研究：1927–1937》，北京：中国社会科学出版社，2021 年。

[17] 邓燕华，王颖异和刘伟. “扶贫新机制：驻村帮扶工作队的组织、运作与功能”，载于《社会学研究》，2020 年第 6 期。

[18] 邓野.《民国的政治逻辑》，北京：社会科学文献出版社，2010 年。

[19] 杜富海. “乡村振兴战略背景下驻村工作队嵌入式治理困境与纾解”，载于《领导科学论坛》，2022 年第 5 期。

[20] 杜亚雄，邸晓嫣：“‘采风’还是‘田野工作’”，载于《黄钟（中国.武汉音乐学院学报）》，2005 年第 1 期。

[21] 丁辉侠.“驻村帮扶工作队的运行机制与贫困治理绩效评价：以河南省 D 市为例”，载于《治理现代化研究》，2019 年第 3 期。

[22] 丁建彪，张善禹. “驻村工作队在农村贫困治理中的多重功能”，载于《社会科学战线》，2021 年第 8 期。

[23] 丁胜. “乡村振兴战略下的自发秩序与乡村治理”，载于《东岳论丛》，2018 年第 6 期。

[24] 丁远朋. “弹性化治理：‘工作组’机制的运行及治理逻辑探究”，载于《社会主义研究》，2018 年第 1 期。

[25] 恩斯特 · 康托洛维茨.《国王的两个身体：中世纪政治神学研究》，徐震宇译，上海：华东师范大学出版社，2018 年。

[26] 傅高义.《共产主义下的广州：一个省会的规划与政治（1949–1968）》，

高申鹏译，广州：广东人民出版社，2008 年。

[27] 傅利平，陈琴，董永庆，房亚楠. “技术治理何以影响乡镇干部行动？——基于 X 市精准扶贫政策执行过程的分析”，载于《公共行政评论》，2021 年第 4 期。

[28] 付艳丽. “学习型官僚制：转型时期我国行政组织模式的新视点”，载于《行政与法》，2003 年第 6 期。

[29] 高峥.《接管杭州：城市改造与干部嬗变（1949–1954）》，李国芳译，香港：香港中文大学出版社，2019 年。

[30] 葛笑如，刘祖云. “工作队驻村帮扶引发的扶贫场域解构及再结构化研究”，载于《理论与改革》，2018 年第 6 期。

[31] 葛志军，邢成举. “精准扶贫：内涵、实践困境及其原因阐释——基于宁夏银川两个村庄的调查”，载于《贵州社会科学》，2015 年第 5 期。

[32] 耿磊. “继续革命与乡村变革：华北解放区的工作队（1946–1949）”，载于《党史研究与教学》，2018 年第 4 期.

[33] 郭德宏，林小波.《四清运动实录》，杭州：浙江人民出版社，2005 年。

[34] 郭小聪，吴高辉. “第一书记驻村扶贫的互动策略与影响因素”，载于《公共行政评论》，2018 年第 4 期。

[35] 郭占锋，李琳，张坤. “从‘悬浮型’政权到‘下沉型’政权——精准扶贫对基层治理的影响研究”，载于《中国农村研究》，2018 年第 1 期。

[36] 韩丁.《翻身：中国一个村庄的革命纪实》，韩倞译，北京：北京出版社，1980 年。

[37] 韩丁.《深翻：中国的一个村庄的继续革命纪实》，《深翻》翻译校订组，北京：中国国际文化出版社，2008 年。

[38] 韩广富，周耕. “党政机关选派干部下乡扶贫制度的建立”，载于《理论学刊》，2013 年第 11 期。

[39] 贺芒，陈彪. "'评比表彰' 项目的地方执行逻辑：一个组织理论分析视角"，载于《中国行政管理》，2020 年第 11 期。

[40] 贺雪峰.《地权的逻辑：中国农村土地制度向何处去》，北京：中国政法大学出版社，2010 年。

[41] 和文凯.《通往现代财政国家的路径：英国、日本和中国》，北京：生活 · 读书 · 新知三联书店，2023 年。

[42] 何阳，娄成武. "精准扶贫中驻村 '第一书记' 的权责匹配冲突及耦合"，载于《西南民族大学学报（人文社科版）》，2019 年第 4 期。

[43] 何志明. "1950 年代初期新区乡村干部的生成逻辑——以土改工作队为中心的考察"，载于《史林》，2022 年第 5 期.

[44] 洪源远.《中国如何跳出贫困陷阱》，香港：香港中文大学出版社，2018 年。

[45] 华东师范大学中国当代史研究中心编.《细峪公社 "四清" 运动代表会记录 · 生产科长的 "四清" 材料》，上海：东方出版中心，2012 年。

[46] 黄波粼，朱子劼. "新区土改工作队的构建与保障——以上海郊区为个案（1950–1951）"，载于《党史研究与教学》，2020 年第 2 期.

[47] 黄波粼. "中国共产党土地改革工作队研究述评"，载于《党史研究与教学》，2023 年第 2 期。

[48] 黄道炫.《张力与限界：中央苏区的革命（1933–1934）》，北京：社会科学文献出版社，2011 年。

[49] 黄改，李斌. "制度化解、场域融入、情感嵌入：嵌入理论视角下驻村工作队的实践逻辑"，载于《湖北行政学院学报》，2021 年第 5 期。

[50] 黄改，李斌. "派驻式治理：驻村帮扶工作队助推乡村治理现代化的模式创新"，载于《湖北行政学院学报》，2022 年第 5 期。

[51] 黄改，李斌. "中国式脱贫攻坚实践：驻村帮扶工作队治贫的单位逻辑与

行动策略研究——以湖南省 P 镇为例”，载于《求实》，2023 年第 4 期。
[52] 黄金魁.《特级上将蒋介石的军事生涯》，北京：台海出版社，2013 年。
[53] 江西省档案馆.《井冈山革命根据地史料选编》，南昌：江西人民出版社，1986 年。
[54] 黄宗智.《长江三角洲的小农家庭与乡村发展》，桂林：广西师范大学出版社，2023 年。
[55] 贾海薇，贾昕珊，张闻雯.“制度嵌入与情感链接：驻村第一书记的工作软激励与积极心理建设历程研究——以广州市增城区为例”，载于《复旦公共行政评论》，2022 年第 2 辑。
[56] 蒋永甫，宁西.“从‘悬浮型政权’到‘嵌入式治理’：一种乡镇工作机制的考察”，载于《中国农村研究》，2019 年第 1 期。
[57] 杰弗里・菲佛，杰勒尔德・萨兰基克.《组织的外部控制：对组织资源依赖的分析》，闫蕊译，北京：东方出版社，2006 年。
[58] 金慧，余启军.“精准扶贫背景下驻村工作队的文化扶贫作用与机制构建——以湖北通城县 H 村 Z 大学驻村工作队为例”，载于《湖北社会科学》，2019 年第 8 期。
[59] 卡尔・施米特.《政治的神学》，刘小枫编，刘宗坤，吴增定等译，上海：上海人民出版社，2015 年。
[60] 井冈山革命博物馆编.《井冈山斗争史料选编》，北京：中央文献出版社，2010 年。
[61] 匡仁相.“乡村振兴视域下驻村工作队建设路径研究”，载于《老区建设》，2021 年第 14 期。
[62] 昆廷・斯金纳.《国家与自由：斯金纳访华讲演录》，李强和张新刚主编，北京：北京大学出版社，2018 年。
[63] 李斌.“政治动员及其历史嬗变：权力技术的视角”，载于《南京社会

科学》，2009 年第 11 期。

[64] 李博，左停. “精准扶贫视角下农村产业化扶贫政策执行逻辑的探讨——以 Y 村大棚蔬菜产业扶贫为例”，载于《西南大学学报（社会科学版）》，2016 年第 4 期。

[65] 李辉. “层层加码：反制科层组织执行衰减的一种策略”，载于《中国行政管理》，2022 年第 4 期。

[66] 李金龙，董宴廷. “目标群体参与：精准扶贫政策执行领域形式主义的治理之道”，载于《天津行政学院学报》，2020 年第 1 期。

[67] 李磊，李巍. “组织管理‘内卷化’困境与破解思路”，载于《领导科学》， 2019 年第 14 期。

[68] 李里峰. “土改中的诉苦：一种民众动员技术的微观分析”，载于《南京大学学报（人文社会科学版）》，2007 年第 5 期。

[69] 李里峰. “工作队：一种国家权力的非常规运作机制——以华北土改运动为中心的历史考察”，载于《江苏社会科学》，2010 年第 3 期。

[70] 李里峰. “中国革命中的乡村动员：一项政治史的考察”，载于《江苏社会科学》，2015 年第 3 期。

[71] 李里峰.《土地改革与华北乡村权力变迁：一项政治史的考察》，南京：江苏人民出版社，2018 年。

[72] 李路路，李汉林.《中国的单位组织：资源、权力与交换》，杭州：浙江人民出版社，2000 年。

[73] 李树，陈志聪和冉征. “工作队的混合组织程度对地区乡村振兴效果的影响——来自贵州扶贫大数据的经验证据”，载于《贵州社会科学》，2022 年第 11 期。

[74] 李媛媛，侯小童. “从土改到乡村振兴：农村工作队的研究回顾与议题前瞻”，载于《山东农业大学学报（社会科学版）》，2021 年第 1 期。

[75] 李智超，黄吉霖和黄小霞. “国家治理中的工作组模式——基于<人民日报>（1978–2016）相关报道的分析”，载于《公共行政评论》，2018年第4期。

[76] 李壮，李亚雄. “论精准扶贫中驻村工作队的双重联结与双轨治理——鄂西L镇的个案研究”，载于《社会主义研究》，2020年第2期。

[77] 李泽厚，刘再复.《告别革命：回望二十世纪中国》（第五版），香港：天地图书有限公司，2004年。

[78] 梁肇庭.《中国历史上的移民与族群性：客家人、棚民及其邻居》，冷剑波和周云水译，北京：社会科学文献出版社，2013年。

[79] 林小波，郭德宏.《“文革”的预演：“四清”运动始末》，北京：人民出版社，2013年。

[80] 刘建军，马彦银. “从官吏分途到群体三分：中国地方治理的人事结构转换及其政治效应”，载于《社会》，2016年第1期。

[81] 刘建生，涂琦瑶和施晨. “‘双规双层’治理：第一书记与村两委的基层贫困治理研究”，载于《中国行政管理》，2019年第11期。

[82] 刘金海. “工作队：当代中国农村工作的特殊组织及形式”，载于《中共党史研究》，2012年第12期。

[83] 刘伟，边东东. “产业扶贫政策的实践逻辑——对B县四个驻村工作队的比较分析”，载于《江苏社会科学》，2019年第2期。

[84] 刘小兰. “赣南客家民歌与中央苏区红色歌谣传承关系研究”，载于《人民音乐》，2007年第5期。

[85] 刘彦文. “‘四清’运动研究的现状与思考”，载于《石家庄学院学报》，2009年第1期。

[86] 刘彦文. “‘四清’工作队队员人次考”，载于《当代中国史研究》，2009年第2期。

[87] 刘彦文. "'四清'工作队工作机制研究：以甘肃为中心的考察"，中国人民大学硕士论文，2009 年。

[88] 刘洋. "'扩红'与'筹款'：发动查田运动的现实原因"，载于《党史研究与教学》，2004 年第 1 期。

[89] 刘泽华.《中国的王权主义》，上海：上海人民出版社，2000 年。

[90] 卢新波. "论学习型体制转型——后发国家市场化进程的逻辑（以中国为例）"，浙江大学，博士论文，2005 年。

[91] 罗纳德·科斯，王宁.《变革中国：市场经济的中国之路》，徐尧，李哲民译，北京：中信出版社，2013 年。

[92] 麻宝斌，仇赟. "中国共产党党内决策程序的多维构建——以党委（党组）讨论决定干部选拔任用事项为例"，载于《治理研究》，2019 年第 4 期。

[93] 马静，徐晓林. "地方政府创新何以扩散全国——基于多案例的比较研究"，载于《理论与现代化》，2023 年第 3 期。

[94] 马克斯·韦伯.《经济与社会》（第一卷），上海：上海人民出版社，2010 年。

[95] 马克斯·韦伯.《经济与社会》（第二卷·上册），上海：上海人民出版社，2010 年。

[96] 马振清. "论行政体制改革过程中的学习型政府组织"，载于《中国行政管理》，2004 年第 12 期。

[97] 迈克尔·格伦菲尔编.《布迪厄：关键概念》，林云柯译，重庆：重庆大学出版社，2018 年。

[98] 迈克尔·曼. "国家的自主权：起源、机制与结果"，载于《当代国家理论：基础与前沿》，郭忠华，郭台辉编，广州：广东人民出版社，2017 年。

[99] 毛泽东.《毛泽东选集》（第一卷），北京：人民出版社，1991 年。

[100] 毛泽东.《毛泽东选集》(第四卷),北京:人民出版社,1991 年。
[101] 曼瑟·奥尔森.《权力与繁荣》,苏长和,嵇飞译,上海:上海人民出版社,2005 年。
[102] 米歇尔·福柯.《规训与惩罚》,刘北成,杨远婴译,北京:生活·读书·新知三联书店,2012 年。
[103] 潘沛.《变化政治秩序中的社会运动》,香港:华夏人文出版社,2024 年。
[104] 庞保庆,邓淑莲和刘红芹."官员晋升、部门权力与预算透明度",载于《学海》,2018 年第 3 期。
[105] 庞振宇."苏区时期的工作队制度及其实践",载于《党的文献》,2021 年第 2 期。
[106] 裴宜理."中国政治研究:告别革命",周艳辉译,载于《国外理论动态》,2013 年第 9 期。
[107] 裴宜理."工作队:苏联经验的中国化",赵寒玉译,载于《中国学术》(总第 43 辑),刘东主编,北京:商务印书馆,2019 年。
[108] 渠敬东,周飞舟,应星."从总体支配到技术治理——基于中国 30 年改革经验的社会学分析",载于《中国社会科学》,2009 年第 6 期。
[109] 渠敬东."项目制:一种新的国家治理体制",载于《中国社会科学》,2012 年第 5 期。
[110] 渠敬东."中国传统社会的双轨治理体系:封建与郡县之辩",载于《社会》,2016 年第 2 期。
[111] 荣敬本等著.《从压力型体制向民主合作体制的转变》,北京:中央编译出版社,1998 年。
[112] 史蒂文·夏平.《科学革命:批判性的综合》,徐国强等译,上海:上海科技教育出版社,2004 年。
[113] 史扶邻.《孙中山与中国革命》,丘权政,符致兴译,太原:山西人民

出版社，2010 年。

[114] 宋捷.《中国革命的现代变奏：毛泽东革命思想研究》，北京：社会科学文献出版社，2015 年。

[115] 孙发锋.“象征性政策执行：表现、根源及治理策略”，载于《中州学刊》，2020 年第 12 期。

[116] 孙宗锋，孙悦.“组织分析视角下基层政策执行多重逻辑探析——以精准扶贫中的‘表海’现象为例”，载于《公共管理学报》，2019 年第 3 期。

[117] T.H.马歇尔，安东尼・吉登斯.《公民身份与社会阶级》，刘训练译，南京：江苏人民出版社，2008 年。

[118] 太行革命根据地史总编委会编著.《太行革命根据地史料丛书之五・土地问题》，太原：山西人民出版社，1987 年。

[119] 汤瑜，于水.“项目下乡为何总陷‘精英俘获’陷阱——基于苏北 S 县的实证研究”，载于《求实》，2021 年第 5 期。

[120] 唐皇凤.“新贤能政治：我国干部选拔制度的民主化与现代化”，载于《政治学研究》，2016 年第 4 期。

[121] 唐丽萍，章魁华.“压力型科层制下基层政府精准扶贫政策的执行样态”，载于《上海行政学院学报》，2019 年第 1 期。

[122] 田北海，殷柯柯.“如何打造一支不走的乡村振兴工作队？——论回流精英在巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接中的作用”，载于《武汉社会科学》，2022 年第 2 期。

[123] 田辰山.“中国的互系性思维：通变”，载于《文史哲》，2002 年第 4 期。

[124] 田凯等著.《组织理论：公共的视角》，北京：北京大学出版社，2020 年。

[125] 托克维尔.《旧制度与大革命》，冯棠译，北京：商务印书馆，1992 年。

[126] 丸田孝志.《革命の儀礼：中国共産党根拠地の政治動員と民俗》，东京：汲古書院，2013 年。

[127] 王汎森.《权力的毛细管作用：清代的思想、学术与心态》，北京：北京大学出版社，2015 年。

[128] 王刚，白浩然. “脱贫锦标赛：地方贫困治理的一个分析框架”，载于《公共管理学报》，2018 年第 1 期。

[129] 汪晖.《世纪的诞生：中国革命与政治的逻辑》，北京：生活 · 读书 · 新知三联书店，2020 年。

[130] 王礼鑫. “动员式政策执行的‘兴奋剂效应’假说”，载于《武汉大学学报（哲学社会科学版）》，2015 年第 1 期。

[131] 王连生. “建国以来中国共产党派驻农村工作队的理论与实践”，载于《南阳师范学院学报》，2004 年第 5 期。

[132] 王奇生. “革命的底层动员：中共早期农民运动的动员 · 参与机制”，载于《新史学》（第七卷），王奇生主编，北京：中华书局，2013 年。

[133] 王瑞芳.《土地制度变动与中国乡村社会变革》，北京：社会科学文献出版社，2010 年。

[134] 王若磊. “革命党政体制的形成及其逻辑：当代中国治理体制的制度渊源”，载于《浙江社会科学》，2021 年第 5 期。

[135] 王晓宾，马华. “全面推进乡村振兴背景下组团帮扶机制研究——以粤东 J 县驻镇帮扶工作队为例”，载于《暨南学报》（社会科学版），2022 年第 8 期。

[136] 王向阳. “干部包村：中西部乡镇治理组织策略、路径与基础——基于鄂西 S 乡镇基层治理的考察”，载于《政府治理评论》，2018 年第 1 期。

[137] 王永华.《“四清”运动研究——以江苏省为例》，北京：人民出版社，

2014 年。

[138] 王雨磊. “缘情治理：扶贫送温暖中的情感秩序”，载于《中国行政管理》，2018 年第 5 期。

[139] 谢小芹. “‘双轨治理’：‘第一书记’ 扶贫制度的一种分析框架——基于广西圆村的田野调查”，载于《南京农业大学学报（社会科学版）》，2017 年第 3 期。

[140] 谢小芹. “‘嵌入式治理’：理解精准扶贫的一种新视角”，载于《山西农业大学学报（社会科学版）》，2019 年第 5 期。

[141] 徐彬.《抗日战争时期中国共产党政治动员研究》，北京：中国社会科学出版社，2013 年。

[142] 徐勇. “20 世纪中国 ‘政党领军’ 模式的创立发展”，载于《历史教学》，2005 年第 7 期。

[143] 徐勇.《中国农村村民自治》，北京：生活 · 读书 · 新知三联书店，2018 年。

[144] 魏宏运，（日）三谷孝，张思主编.《二十世纪华北农村调查记录》（第四卷），北京：社会科学文献出版社，2012 年。

[145] 维克多 · 李 · 伯克.《文明的冲突：战争与欧洲国家体制的形成》，王晋新译，上海：上海三联书店，2006 年。

[146] 文雁兵. “发展型政府的阵痛：名义攫取之手与资源诅咒效应”，载于《经济社会体制比较》，2018 年第 5 期。

[147] 吴小妮，王炳林. “中央政治局集体学习制度与学习型政党建设”，载于《安徽师范大学学报（人文社会科学版）》，2013 年第 4 期。

[148] 习近平. “努力创新农村工作机制：福建省南平市向农村选派干部的调查和思考”，载于《求是》，2002 年第 16 期。

[149] 萧公权.《中国乡村：19 世纪的帝国控制》，张皓，张升译，北京：

九州出版社，2018 年。

[150] 邢成举.《精英俘获：扶贫资源分配的乡村叙事》，北京：社会科学文献出版社，2017 年。

[151] 许汉泽，李小云. “精准扶贫背景下驻村机制的实践困境及其后果——以豫中 J 县驻村‘第一书记’扶贫为例”，载于《江西财经大学学报》，2017 年第 3 期。

[152] 许田波.《战争与国家形成：春秋战国与近代早期欧洲之比较》，徐进译，上海：上海人民出版社，2009 年。

[153] 杨光斌. “什么是历史政治学”，载于《中国政治学》，2019 年第 2 期。

[154] 杨光斌.《历史政治学：中国政治学的范式革命》，北京：中国人民大学出版社，2023 年。

[155] 杨少杰.《进化：组织形态管理》，北京：中国发展出版社，2014 年。

[156] 杨天宏.《政党建置与民国政制走向》，北京：社会科学文献出版社，2008 年。

[157] 杨小明.《新中国成立以来中国共产党的政治动员研究》，北京：中国社会科学出版社，2014 年。

[158] 姚金果，陈胜华编著.《共产国际与朱毛红军：1927–1934（文献资料选编）》，北京：中央文献出版社，2006 年。

[159] 姚洋，席天扬等. “选拔、培养和激励——来自 CCER 官员数据库的证据”，载于《经济学（季刊）》，2020 年第 3 卷，第 19 期。

[160] 叶敏. “从政治运动到运动式治理——改革前后的动员政治及其理论解读”，载于《华中科技大学学报（社会科学版）》，2013 年第 2 期。

[161] 尹利民，况伟. “代理人抑或当家人：第一书记的双重角色与融合——基于 G 镇的经验”，载于《南昌大学学报（人文社会科学版）》，2018 年第 2 期。

[162] 伊莎白 · 柯鲁克，大卫 · 柯鲁克.《十里店：中国一个村庄的革命》，龚厚军译，上海：上海人民出版社，2007 年。

[163] 伊莎白 · 柯鲁克，大卫 · 柯鲁克.《十里店：中国一个村庄的群众运动》，安强，高健译，上海：上海人民出版社，2007 年。

[164] 应星. “从‘地方军事化’到‘军事地方化’——以红四军‘伴着发展’战略的渊源流变为中心”，载于《开放时代》，2018 年第 5 期。

[165] 应星. “军事发包制”，载于《社会》，2020 年第 5 期。

[166] 余伯流和陈钢.《井冈山革命根据地史》，南昌：江西人民出版社，2014 年。

[167] 余进东，邵俊敏. “大革命时期共产党员数量考察”，载于《华中人文论丛》，2013 年第 3 期。

[168] 郁建兴，蔡尔津和高翔. “干部选拔任用机制在纵向地方政府间关系中的作用与限度”，载于《中共浙江省委党校学报》，2016 年第 1 期。

[169] 禹贞恩.《发展型国家》，曹海军译，长春：吉林出版集团有限责任公司，2008 年。

[170] 袁刚. “魏晋南北朝地方行政的军事化”，载于《地方政府管理》，1997 年第 9 期。

[171] 詹姆斯 · C · 斯科特.《国家的视角：那些试图改善人类状况的项目是如何失败的》，王晓毅译，北京：社会科学文献出版社，2004 年。

[172] 张凡，张文政. “驻村工作队在乡村治理中的功能研究——基于西北 Y 村的实地调研”，载于《行政与法》，2022 年第 12 期。

[173] 张宏卿.《农民性格与中共的乡村动员模式：以中央苏区为中心的考察》，北京：中国社会科学出版社，2012 年。

[174] 张宏卿.《乡土社会与国家建构：以新中国成立初期原中央苏区的土改为中心的考察》，北京：中国社会科学出版社，2016 年。

[175] 张欢. “驻村帮扶中的权力替代及其对村庄治理的影响”，载于《湖南农业大学学报（社会科学版）》，2018 年第 5 期。

[176] 张乾友. “问责与责任化：官僚组织的责任悖论”，载于《浙江学刊》，2022 年第 1 期。

[177] 张帅，储斌.“政治现代化与国家发展——基于沙特受困‘资源诅咒’的分析”，载于《区域与全球发展》，2019 年第 3 期。

[178] 张文政，张凡. “中国共产党驻村工作队制度的历史变迁与实践逻辑”，载于《重庆工商大学学报（社会科学版）》，2023 年第 2 期。

[179] 张翔. “基层政策执行的‘共识式变通’：一个组织学解释——基于市场监管系统上下级互动过程的观察”，载于《公共管理学报》，2019 年第 4 期。

[180] 张孝芳.《革命与动员：建构“共意”的视角》，北京：社会科学文献出版社，2011 年。

[181] 张园林，刘玉亭. “驻村工作队与乡村精英互助作用下的乡村治理研究”，载于《人文地理》，2020 年第 4 期。

[182] 赵晨，周锦来，龚诗阳. “地方党政干部选拔的注意力分配与多元化晋升路径研究——基于 X 市干部选拔实践的模糊集定性比较分析”，载于《中国行政管理》，2023 年第 9 期。

[183] 赵鼎新.《东周战争与儒法国家的诞生》，夏江旗译，上海：华东师范大学出版社，2006 年。

[184] 赵鼎新.《国家、战争与历史发展：前现代中西模式的比较》，杭州：浙江大学出版社，2015 年。

[185] 赵东升. “军事化管理促进行政人员执行力建设问题研究”，载于《山东社会科学》，2012 年第 S2 期。

[186] 赵树凯.“地方政府公司化：体制优势还是劣势？”，载于《文化纵横》，

2012 年第 2 期。
[187] 赵鑫.“定点扶贫‘单位包村、干部包户’制度运行的成效、不足及对策”，载于《管理研究》，2018 年第 2 期。
[188] 折晓叶.《村庄的再造：一个超级村庄的变迁》，北京：商务印书馆，2020 年。
[189] 中共中央文献研究室和中央档案馆编.《建党以来重要文献选编：1921–1949》（第五册），北京：中央文献出版社，2011 年。
[190] 中共中央文献研究室和中央档案馆编.《建党以来重要文献选编：1921–1949》（第八册），北京：中央文献出版社，2011 年。
[191] 中共江西省委党史研究室等编.《中央革命根据地历史资料文库・政权系统》（第 6 册），北京：中央文献出版社，南昌：江西人民出版社，2014 年。
[192] 中共江西省委党史研究室等编.《中央革命根据地历史资料文库・政权系统》（第 7 册），北京：中央文献出版社，南昌：江西人民出版社，2014 年。
[193] 中共江西省委党史研究室等编.《中央革命根据地历史资料文库・政权系统》（第 8 册），北京：中央文献出版社，南昌：江西人民出版社，2014 年。
[194] 中共山东省委党史研究室编.《解放战争时期山东的土地改革》，济南：山东人民出版社，1993 年。
[195] 中央统战部和中央档案馆编.《中共中央解放战争时期统一战线文件选编》，北京：档案出版社，1988 年。
[196] 中共中央文献研究室编.《毛泽东年谱：一八九三–一九四九》（上卷），北京：中央文献出版社，2002 年。
[197] 中共中央文献研究室和中央档案馆《党的文献》编辑部.《共和国走

过的路——建国以来重要文献专题选集（1949–1952）》，北京：中央文献出版社，1991 年。

[198] 中共成都市委党史研究室编.《接管成都》，成都：成都出版社，1991 年。

[199] 中共中央办公厅和国务院办公厅印发. “关于加强贫困村驻村工作队选派管理工作的指导意见”，载于《人民日报》，2017 年 12 月 25 日第 1 版。

[200] 钟海. “权宜性执行：村级组织政策执行与权力运作策略的逻辑分析——以陕南 L 贫困村精准扶贫政策执行为例”，载于《中国农村观察》，2018 年第 2 期。

[201] 钟海. “超常轨化运行：驻村工作队的角色塑造与运作逻辑——基于陕南 L 村的田野调查”，载于《求实》，2020 年第 3 期。

[202] 钟海，张裕欣. “中国共产党农村工作队制度的演变历程、演化逻辑与演进经验”，载于《岭南学刊》，2024 年第 1 期。

[203] 钟日兴.《乡村社会中的革命动员：以中央苏区为例》，北京：中国社会科学出版社，2015 年。

[204] 周飞舟. “锦标赛体制”，载于《社会学研究》，2009 年第 3 期。

[205] 周杰荣，毕克伟编.《胜利的困境：中华人民共和国的最初岁月》，姚昱等译，香港：香港中文大学出版社，2011 年。

[206] 周黎安.《转型中的地方政府：官员激励与治理》，上海：格致出版社，2017 年。

[207] 周瑞玲，何得桂，张旭亮. “打造一支‘不走的扶贫工作队’：陕西省石泉县‘能人兴村’战略的探索与启示”，载于《国家治理》，2019 年第 7 期。

[208] 周雪光.《组织社会学十讲》，北京：社会科学文献出版社，2003 年。

[209] 周雪光，程宇. “通往集体债务之路：政府组织、社会制度与乡村中

国的公共产品供给”，载于《公共行政评论》，2012 年第 1 期。

[210] 周雪光.“运动型治理机制：中国国家治理的制度逻辑再思考”，载于《开放时代》，2012 年第 9 期。

[211] 周雪光，刘世定，折晓叶主编.《国家建设与政府行为》，北京：中国社会科学出版社，2012 年。

[212] 周雪光.《中国国家治理的制度逻辑：一个组织学研究》，北京：生活 · 读书 · 新知三联书店，2017 年。

[213] 周振鹤.《体国经野之道：中国行政区划沿革》，上海：上海书店出版社，2009 年。

[214] 祝伟坡.《微观历史：1957–1965》，北京：商务印书馆国际有限公司，2013 年。

[215] 朱新武，谭枫和秦海波.“驻村工作队如何嵌入基层治理？——基于‘访民情、惠民生、聚民心’案例的分析”，载于《公共行政评论》，2020 年第 3 期。

[216] 曾智洪，毛霞维.“精准扶贫驻村工作队嵌入乡村社会的公共性拆解与立体化重构”，载于《云南民族大学学报（哲学社会科学版）》，2020 年 5 期。

[217] 左才.“地方领导干部激励机制的运作与绩效”，载于《学海》，2017 年第 3 期。

[218] 左才，曾庆捷，王中原.《告别贫困：精准扶贫的制度密码》，上海：复旦大学出版社，2020 年。

[219] 左才，范涛溢.“嵌入的绩效：乡村振兴视阈下工作队机制的实证研究”，载于《复旦政治学评论》，总第 24 辑，2022 年。

三、外文文献

[1] Alexander Pantsov. *The Bolsheviks and the Chinese Revolution：1919-1927*. Honolulu：University of Hawai'i Press, 2000.

[2] Ben Hillman. *Patronage and Power: Local State Networks and Party-State Resilience in Rural China*. Stanford University Press, 2014.

[3] Charles Tilly. *From Mobilization to Revolution*. New York: Random House, 1978.

[4] Chien-wen Kou and Wen-huan Tsai. "'Sprinting with Small Steps' Towards Promotion: Solutions for the Age Dilemma in the CCP Cadre Appointment System". *The China Journal*, No.71, 2014.

[5] David Shambaugh. *China's communist Party: Atrophy and Adaptation*. University of California Press, 2009.

[6] Elizabeth Perry. "Work Team", in Christian Sorace, Ivan Franceschini and Nicholas Loubere ,eds., *Afterlives of Chinese Communism: Political Concepts from Mao to Xi*. Canberra: ANU Press and Verso Books, 2019.

[7] John P. Burns. "Peasant Interest Articulation and Work Teams in Rural China: 1962-1974", in Godwin C. Chu, Francis L.K. Hsu ,ed., *China's New Social Fabric*. London: Routledge, 1983.

[8] John P.Burns ,edited,. *Chinese Communist Party's Nomenklatura System*. London and New York: Routledge, 2019.

[9] Liao Xingmiu, Tsai Wen-hsuan and Lin Zheng-wei. "Penetrating the Grassroots: First- Secretaries in Residence and Rural Politics in Contemporary China", *Problems of Post-Communist*, Vol.20, No.2, 2020.

[10] Richard Baum. *Prelude to Revolution: Mao, The Party and the Peasant*

Question 1962-1966. New York: Columbia University Press, 1975.
[11] Sebastian Heilmann and Sarah Kirchberger. “The Chinese Nomenklatura in Transition: A Study Based on Internal Cadre Statistics of the Central Organization Department of the Chinese Communist Party”. *China Analysis*, No.1, 2000.
[12] Stephen C. Averill. *Revolution in the Highlands: China’s Jinggangshan Base Area*, Rowman & Littlefield Publishers Inc., 2006.
[13] Stuart Middleton. “The Conception of ‘the Establishment’ and the Transformation of Political Argument in Britain Since 1945”, *Journal of British Studies*, 2021, Vol.60, No.2.
[14] Vivienne Shue. *The Reach of the State: Sketches of the Chinese Body Politic*. Stanford University Press, 1990.
[15] Wang Hui. *The End of the Revolution: China and the Limits of Modernity*. London and New York: Verso, 2009.

四、政府资料和要闻网站

[1] 中华人民共和国中央人民政府网址：https://www.gov.cn.
[2] 人民网网址：http://fpzg.cpad.gov.cn.
[3] 央视网网址：https://news.cctv.com.
[4] 河南日报网址：https://news.sina.com.cn.
[5] 河南数字方志馆网址：http://www.hndsfz.com.
[6] 海南省人民政府网址：https://www.hainan.gov.cn.
[7] 海南省乡村振兴局网址：https://fpb.hainan.gov.cn.
[8] 海南日报网址：https://m.huanqiu.com.
[9] 海口网网址：http://www.hkwb.net.

[10] 海南椰网网址：http://h5.hndnews.com.

[11] 万宁党建网网址：http://www.wanningdj.gov.cn.

[12] 桂林理工大学网址：https://cjy.glut.edu.cn.

[13] 要闻网址：https://baijiahao.baidu.com.

[14] 要闻网址：https://www.sohu.com.

[15] 领导数智报告网址：https://mp.weixin.qq.com.